

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA
2000-2015
Un análisis desde el Marco de Coaliciones Promotoras

Presentado por
Daniel Acevedo Gómez

Director
Andrés Macías Tolosa

Trabajo de investigación presentado como requisito
para optar al título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C.
Febrero de 2018

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 La política de drogas en Colombia y la problematización del narcotráfico.....	10
2. EL MARCO DE COALICIONES PROMOTORAS EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.1 El subsistema de la política.....	17
2.2 Los sistemas de creencias	19
2.3 Las coaliciones promotoras.....	22
3. SISTEMAS DE CREENCIAS Y COALICIONES PROMOTORAS EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA EN EL PERÍODO 2000 – 2015	28
3.1 Plan Colombia y lucha contra el terrorismo.....	28
3.2 Sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia	31
3.2.1 Sistema de creencias prohibicionista	33
3.2.2 Sistema de creencias regulador	38
3.3 Análisis de los posibles sistemas de creencias frente al cannabis.....	45
3.4 Coaliciones promotoras en la política de drogas en Colombia	49
4. EJES DE DISCUSIÓN, POSIBLES COALICIONES PROMOTORAS Y ACTORES PRINCIPALES EN EL SUBSISTEMA DE LA POLÍTICA DE DROGAS.....	54
4.1 Dosis para uso personal y dosis de aprovisionamiento.....	55
4.2 Uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea.....	61
4.3 Reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos .	67
5. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015.....	73
5.1 La vigencia de la dosis personal en un escenario de desproporcionalidad penal.....	79
5.2 Suspensión de las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato.....	84
5.3 La reglamentación del cannabis para uso médico y científico.....	86
6. CONCLUSIONES	89
7. REFERENCIAS.....	100
8. ANEXOS	116

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Comparativo prevalencia uso de marihuana estudios 2008-2013.....	6
Gráfica 2. Comparativo prevalencia uso de cocaína estudios 2008-2013.....	6
Gráfica 3. Serie histórica de cultivos de coca, 2001 - 2015 (hectáreas)	7
Gráfica 4. Capturas anuales por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Art. 376 CP).....	80
Gráfica 5. Serie histórica de aspersión aérea de cultivos de coca, 2001 - 2015 (hectáreas).	84

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuatro vías para el cambio en el subsistema de la política.	19
Tabla 2. Estructura de los sistemas de creencias.....	22
Tabla 3. Delimitación de conceptos en materia de política de drogas.	32
Tabla 4. Operacionalización de componentes de un posible sistema de creencias prohibicionista.	35
Tabla 5. Temas de asociación de los discursos de las élites de las políticas públicas desde el posible sistema de creencias prohibicionista.	36
Tabla 6. Operacionalización de componentes de un posible sistema de creencias regulador.....	39
Tabla 7. Temas de asociación de los discursos de las élites de las políticas públicas desde el posible sistema de creencias regulador.....	41
Tabla 8. Prohibicionismo y regulación frente a cannabis en Colombia.....	46
Tabla 9. La dosis de uso personal y la dosis de aprovisionamiento desde el prohibicionismo y la regulación.....	57
Tabla 10. Intervenciones de actores relevantes de las agrupaciones promotoras en el año 2009 en el marco de la reforma al artículo 49 de la Constitución Política.	59
Tabla 11. El uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea desde el prohibicionismo y la regulación.	63
Tabla 12. Intervenciones de actores relevantes de las agrupaciones promotoras en el año 2015 en el marco de la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato.	65
Tabla 13. La reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos desde el prohibicionismo y la regulación.	68
Tabla 14. Intervenciones de actores relevantes de las agrupaciones promotoras respecto a la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos.....	70

1. INTRODUCCIÓN

La política internacional de drogas se estructuró desde la década de 1960 sobre un posible *sistema de creencias* prohibicionista y punitivo que careció de evidencias técnicas y científicas en la toma de decisiones. Después de 50 años de guerra contra las drogas, no se ha solucionado el problema del narcotráfico en Colombia y mucho menos a nivel global. Por el contrario, cada día surgen nuevas sustancias psicoactivas que escapan a todo tipo de controles, al tiempo que algunas drogas han comenzado a des-estigmatizarse en algunos sectores sociales, fundamentados en el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el consumo responsable.

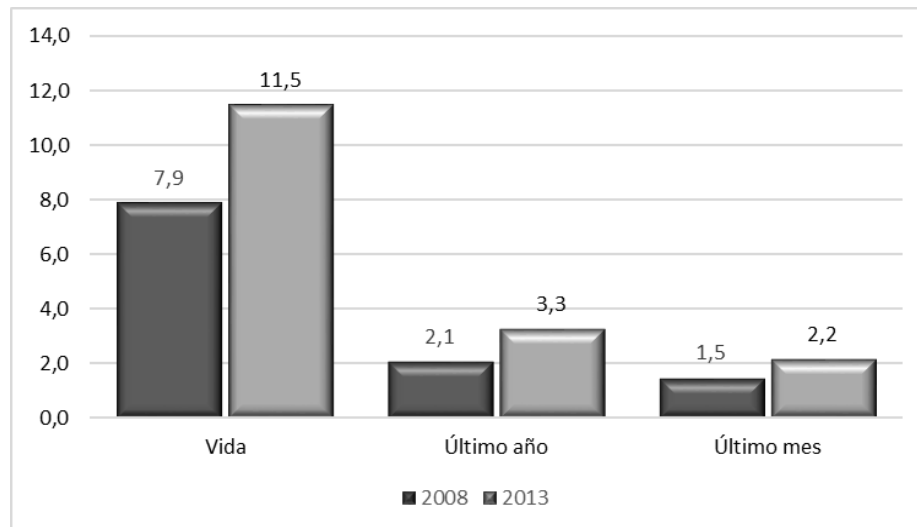
Este panorama ha abierto recientemente el debate en el *sistema político global*, permitiendo replantear el prohibicionismo en varios países, entre ellos Colombia, en donde desde el año 2010 se hizo visible un cambio en el *subsistema de la política* de drogas con un nuevo abordaje del problema, promovido por una probable *coalición promotora* liderada por el Gobierno Nacional, la cual se identificaría con un *sistema de creencias* regulador basado en el respeto a los derechos humanos y a la salud pública, que de comprobarse su existencia, sería coherente con las nuevas tendencias globales, las cuales se han manifestado en Colombia a través de recientes decisiones de política pública.

Las estadísticas sobre drogas en Colombia son evidencia para argumentar que el problema de la creciente oferta y demanda de sustancias psicoactivas no ha sido controlado en los años de la *guerra contra las drogas*. El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia es la principal fuente de información que permite hacer seguimiento periódico a esta problemática. En éste se analiza que el consumo de drogas ha tenido aumentos significativos para el país. El índice de personas que en algún momento de su vida han hecho uso de drogas (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína) tuvo un aumento de más del 40 por ciento en un período de 5 años, entre 2008 a 2013. (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud, 2013).

Como puede observarse en la Gráfica 1, en relación con la marihuana, para los tres indicadores analizados en el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, se observa un aumento significativo a nivel país del uso de esta sustancia. En el caso de la prevalencia del último año, el aumento es superior a un punto porcentual, lo que equivale a un aumento relativo

superior al 50% (de 2.1% en 2008 a 3.3% en 2013). (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud, 2013).

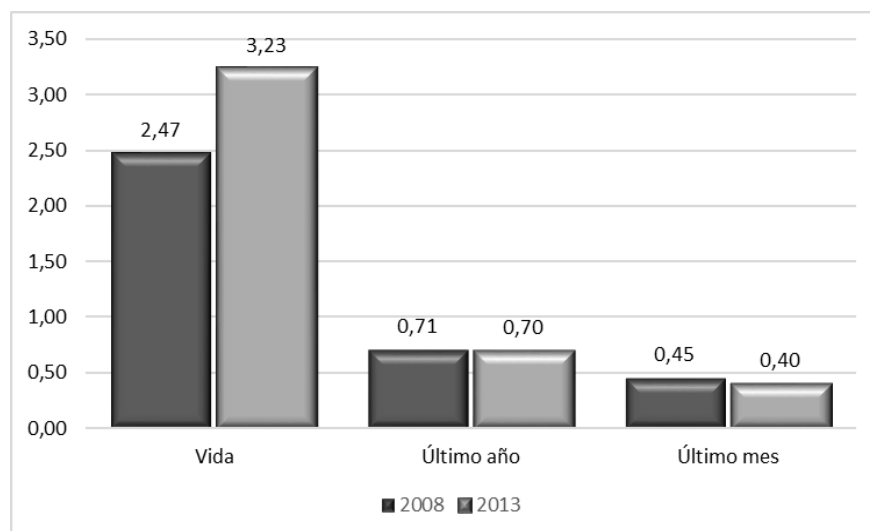
Gráfica 1. Comparativo prevalencia uso de marihuana estudios 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas. 2013. MinJusticia – MinSalud- O.D.C.

Respecto del uso de cocaína en la población colombiana, se identifica en la Gráfica 2 que hay un aumento significativo en la proporción de personas que declaran haber usado esta sustancia alguna vez en la vida, pasando de un 2.5% en el año 2008 a un 3.2% en el 2013. Respecto del uso en el último año se observó una estabilidad alrededor del 0.7%. (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud, 2013).

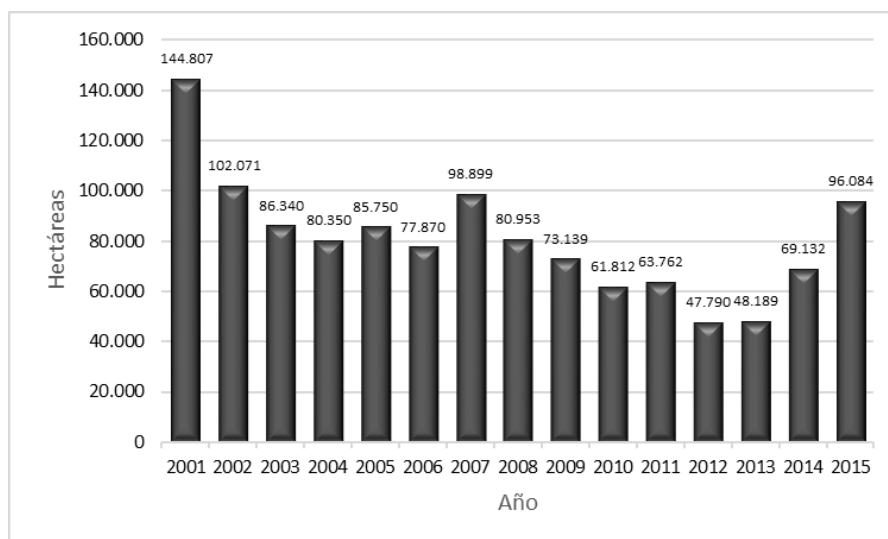
Gráfica 2. Comparativo prevalencia uso de cocaína estudios 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas. 2013.
MinJusticia – MinSalud- O.D.C.

Otro de los costos claves en la guerra contra las drogas y el cual ha solido ser ignorado, es el impacto negativo sobre el medio ambiente como consecuencia de las aspersiones aéreas de los cultivos de uso ilícito. El debate se ha agudizado en los últimos años a raíz del considerable incremento de cultivos de arbusto de coca en el país, según se indica en la Gráfica 3. Algunos analistas sustentan lo anterior como resultado de la decisión tomada por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015, “Por la cual se ordena la suspensión del uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea”, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, y que se hizo efectiva con la Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015, “Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución”, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Gráfica 3. Serie histórica de cultivos de coca, 2001 - 2015 (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos. 2016. ONUDC – Gobierno de Colombia

Esta decisión de suspender las aspersiones redujo el riesgo asociado con la actividad ilícita. Igualmente el crecimiento de las áreas sembradas se argumenta por el incremento de los precios de la hoja de coca (de COP\$2.150/kg que se pagaban en 2014 se pasó a COP\$3.000/kg en 2015); un posible incremento de las expectativas para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca; y elementos coyunturales que afectaron las actividades lícitas en las regiones y favorecieron las actividades ilícitas como lo fue la crisis del petróleo en

la región del Catatumbo, la sequía en Antioquia y Sur de Bolívar y una reducción general de los esfuerzos en desarrollo alternativo en todo el país (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2016). De esta manera, y tal como lo indica la anterior Gráfica, se presenta un considerable incremento a partir del año 2013, cuando se identificaron un total de 48.189 hectáreas cultivadas con coca. En el año 2014 el incremento fue notorio para un total de 69.132 hectáreas y para el año 2015 un total de 96.084 hectáreas, regresando de esta manera a cantidades no vistas desde el año 2007 y que representan un aumento casi del 100% en las áreas cultivadas en un período de tan solo dos años.

Estos datos indican que aún se está lejos de eliminar tanto el consumo de drogas como la producción de las mismas, y cada vez mucho más si continúa el modelo prohibicionista que ha alimentado el desarrollo del mercado ilícito más grande del mundo, en el cual los recursos fluyen incontrolables y libres de impuestos hacia las manos de organizaciones criminales que han permeado todas las esferas de la sociedad colombiana. Puede inferirse así que la actual política de drogas tiene gran parte de la responsabilidad sobre el problema que se ha generado a nivel mundial con estas sustancias, lo que hace relevante investigar cómo la misma política pública de guerra contra las drogas viene siendo objeto de debate, revisión y ajuste para encaminar los esfuerzos hacia nuevas políticas y estrategias de regulación y prevención.

La presente tesis parte de la siguiente pregunta: ¿cómo emergieron los cambios en el *subsistema de la política de drogas* en Colombia entre los años 2000 y 2015? El objetivo central del trabajo es analizar los cambios en el *subsistema de la política de drogas* en Colombia en el período referido y, para ello, se buscarán definir los *sistemas de creencias* y las *coaliciones promotoras* en la política de drogas en Colombia en el período 2000-2015; se analizarán los principales ejes de discusión en torno a los cuales se debatieron las posibles *coaliciones promotoras* y sus principales *actores*; y finalmente se examinarán los cambios sustanciales en la política de drogas en Colombia.

La hipótesis que se plantea en esta investigación consiste en que el *subsistema de la política de drogas* en Colombia ha presentado cambios en los últimos años, expresados en un mayor posicionamiento de un supuesto *sistema de creencias* regulador, entrando en una mayor tensión con el dominante *sistema de creencias* prohibicionista. Esto habría sido posible, en primer lugar, por el cambio en la *coalición de gobierno* en el año 2010, liderada por el actual Presidente de la

República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, representando estructuras de pensamiento y opinión proclives a un cambio en la política de drogas; segundo, por la consolidación de una posible *coalición promotora madura* dentro del *subsistema de la política* que defiende la tesis del fracaso de la guerra contra las drogas y plantea nuevas estrategias que promueven el respeto a los derechos humanos y a la salud pública, respaldada por reciente información técnica y científica; y tercero, por los cambios en la política pública de drogas en aspectos relevantes como la suspensión de las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito; un desarrollo jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia en lo referente a la dosis para uso personal y la dosis de aprovisionamiento; y la reglamentación del cultivo, el procesamiento, la tenencia y el uso del cannabis con fines medicinales y científicos.

La investigación se adelantó desde el enfoque teórico y metodológico del Marco de Coaliciones Promotoras -*Advocacy Coalition Framework*- a través de una estrategia de investigación cualitativa con fines interpretativos para analizar los cambios en el *subsistema de la política de drogas* en Colombia entre los años 2000 y 2015. Las técnicas de investigación aplicadas fueron la revisión documental a través del estudio de publicaciones científicas, informes y reportes institucionales, discursos de funcionarios de alto nivel del Gobierno colombiano y de otras entidades, así como de actores con injerencia en la política de drogas, seguimiento al tema en medios de comunicación impresos y digitales, análisis de estudios cuantitativos relacionados con la oferta y demanda de drogas y el seguimiento a la jurisprudencia y la normatividad reciente. El periodo de estudio de la investigación es de 15 años, un lapso de tiempo que, al exceder una década, permitiría “observar la influencia del aprendizaje y de los cambios socioeconómicos en las políticas públicas en la totalidad de su ciclo” (Gómez, 2016, p. 93).

El alcance de esta investigación se limita a esa revisión documental, entendiendo que dentro del ACF, los resultados que se obtengan corresponderán a una primera aproximación al análisis del tema dentro del marco de ese enfoque teórico y metodológico. Por ende, se espera que futuras investigaciones tomen este ejercicio como punto de partida y puedan analizar a profundidad los procesos de aprendizaje orientado a las políticas que se dan al interior y entre las coaliciones promotoras; la composición detallada de actores y sus interrelaciones; las percepciones entre estos y el impacto de aquello denominado como “*The devil shift*”; así como otras categorías de

análisis propias del Marco de Coaliciones Promotoras que no fueron abordadas en este documento. Igualmente, necesaria es la aplicación de otros métodos de investigación como entrevistas semiestructuradas, encuestas e incluso análisis cuantitativos, que posibiliten poner en discusión las tesis que aquí se presentan y confirmar la existencia de sistemas de creencias y coaliciones promotoras.

1.1 La política de drogas en Colombia y la problematización del narcotráfico

En el curso de la historia las sociedades han establecido diferentes dispositivos para controlar los usos de sustancias que alteran la mente, sin embargo, ninguno de esos dispositivos tuvo el alcance que el logrado por la política internacional de drogas, la cual ha venido surtiendo un proceso de desarrollo y consolidación desde comienzos del siglo XX. La denominada “guerra contra las drogas” es uno de sus resultados, la cual se ha librado en todo el globo durante más de 50 años, sin llegar a tener grandes efectos en la reducción de la oferta y el consumo de drogas. Ante este fracaso, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -ONUDD- ha identificado graves *consecuencias negativas no intencionales* de esta guerra, la cual por su naturaleza coloca el control del tráfico de drogas en manos del crimen organizado, al mismo tiempo que criminaliza a los consumidores, quienes en la mayoría de los casos no representan problemas para la sociedad, ni son violentos, ni delincuentes. Mientras esto sigue sucediendo, el tráfico ilícito continúa creciendo al tiempo que se destinan vastos recursos para responder represivamente, penalizando a los eslabones más débiles de la cadena. (Lemaitre y Albarracín, 2011; Iturralde y Ariza, 2011; Uprimny, Guzmán y Parra, 2013; Inkster y Comolli, 2013).

La problematización del narcotráfico en Colombia, es decir su caracterización como un problema público, aunque tiene sus antecedentes a comienzos del siglo como se verá más adelante, comenzó en la década del 70 del siglo XX, asociándolo con violencia, terrorismo, delincuencia, corrupción y debilidad institucional. Como parte del mismo, el consumo de sustancias psicoactivas –SPA- se ha relacionado con delincuencia juvenil, violencia intrafamiliar, riñas callejeras, violaciones y homicidios. Se comienzan a visibilizar así, actores que buscan interpretar su complejidad, así como argumentar posibles soluciones que se respaldan en representaciones y discursos materializados en políticas públicas ajustadas a diferentes enfoques.

(Galán Pachón y Guerrero, 2008; Room et al, 2013; Toro, 2013; Organización de los Estados Americanos [OEA], 2013a; Comisión Global de Políticas de Drogas [CGPD], 2014).

Identificando algunos antecedentes de la regulación de las drogas en Colombia, fue bajo el gobierno conservador del Presidente Marco Fidel Suárez que se expidió la Ley 11 de 1920, la cual reguló entre otras drogas la marihuana, con el fin de prohibir su venta e importación, de modo que tan solo mediante receta o prescripción médica se pudiera acceder a ella, y no será sino hasta 1928 -siendo Presidente de la República el también conservador Miguel Abadía Méndez-, que con la Ley 118 comienzan a aplicarse sanciones en la materia.

El camino hacia el prohibicionismo en Colombia se fue consolidando de la mano de la legislación internacional, la cual tuvo como primer antecedente de fiscalización la primera Conferencia Internacional sobre Drogas, conocida como la Comisión del Opio de Shanghai de 1909, a la que le sucedería la Convención Internacional del Opio de 1912. Aunque las drogas hicieron su primera aparición como estupefaciente al ser reportadas internacionalmente en cuanto a los niveles de consumo, importación, exportación, producción, fabricación e inventarios en la Convención Internacional del Opio realizada luego en Ginebra en 1925, su regulación pasó a ser más estricta en 1931 con la Convención de Limitación de la Fabricación y de Regulación de la Distribución de Drogas Narcóticas, la cual exigía a los países firmantes conformar internamente agencias para su control. Cinco años más tarde, con la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas en 1936, dichas agencias nacionales debían asumir tareas de monitoreo e investigación sobre las sustancias fiscalizadas. (Inkster y Comolli, 2013). Finalmente, toda la regulación internacional de drogas se consolidaría en tres instrumentos que conforman hoy el triángulo de la política de drogas a nivel global, a saber: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988¹.

En consecuencia, Colombia y su estructura normativa en materia de drogas ha estado siempre acorde a los convenios internacionales. Es así que, en la presidencia del conservador antioqueño

¹ Colombia adhiere a la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y su Protocolo de Modificaciones de 1972 a través de la Ley 13 del 29 de noviembre de 1974; al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 con la Ley 43 del 29 de diciembre de 1980; y en relación a la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 a través de la Ley 67 del 23 de agosto 1993.

Belisario Betancur Cuartas se expidió la Ley 30 de 1986, por medio de la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes, y que es hoy en día la base sobre la cual se orienta la política de drogas en Colombia. En esta norma se regula y penaliza el uso, consumo, producción y comercialización de estupefacientes, y mientras la Ley definía la cantidad y tipos de sustancia de la dosis para uso personal, al mismo tiempo la penalizaba. El pronunciamiento de la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-221 del 5 de mayo de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, fue el punto de partida para poner algunos límites a la política de drogas de corte prohibicionista en Colombia, declarando inexecutable los artículos 51 y 87 de la referida Ley, los cuales definían sanciones para los portadores de la dosis, así como tratamiento y rehabilitación. Al mismo tiempo ratificó la exequibilidad del literal j) del artículo 2º en el cual se definieron las cantidades de dosis para uso personal, hoy en día vigentes². En dicha Sentencia el Magistrado Gaviria argumentó que se vulneraba el artículo 16 de la Carta Constitucional de 1991, bajo el cual "Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico", definiendo así que:

Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales. (Corte Constitucional, Sentencia C-221, 1994).

La tensión en Colombia entre posibles sistemas de creencias que promueven el prohibicionismo y la regulación, ha girado en buena parte durante más de veinte años en torno a esta trascendental jurisprudencia. (Larreamendy y Vence, 2011; Camacho, Gaviria, y Rodríguez, 2011; Uprimny, Guzmán, y Parra, 2013).

Los años 90 vieron de esta manera la consolidación de una política de drogas absolutamente prohibicionista, ajustada a un contexto altamente violento, con presencia de múltiples actores armados ilegales, vinculados en la mayoría de los casos al negocio del narcotráfico. Carteles de la droga, grupos guerrilleros y paramilitares confluyeron en una guerra por y contra el Estado, lo que hacía imposible hacer visibles otras formas de abordaje de la problemática. El gobierno de

² El artículo 2, literal j) de la Ley 30 de 1986 estableció: "Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad."

los Estados Unidos abanderaba a nivel mundial la guerra contra las drogas, y Colombia era uno de sus principales aliados en la región.

Al respecto, Renán Vega Cantor (2015), en su ensayo para el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, hace un recorrido cronológico de la relación que han tenido los Estados Unidos y Colombia desde comienzos del siglo XIX hasta los tiempos actuales. La estructura que define el autor divide en varias fases los momentos de esa relación. Es de particular interés la fase IV titulada *De la Contrainsurgencia Moderna al Plan Colombia (1962-1999)*, en la cual denomina como *Narcotización Contrainsurgente* la estrategia intervencionista norteamericana de lucha contra las drogas, donde la certificación que exigieron los Estados Unidos desde 1986 -año en que se expide el Estatuto Nacional de Estupefacientes- a los países productores de drogas, operó como “un instrumento de índole colonial, porque un poder externo decide a su arbitrio a qué país se le proporciona ayuda económica, asistencia técnica y cuenta con el beneplácito de los Estados Unidos.” (2015, p. 34). Para comienzos de los años 90, específicamente en el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), afirma que:

Colombia participa en la lucha contra la economía transnacional de narcóticos en los términos planteados por Washington, con lo cual accede a créditos y se convierte en el principal receptor de asistencia militar en la región, lo que cimienta su posición dependiente y subordinada. El tema antinarcóticos se torna en un mecanismo clave de intervención e injerencia en Colombia. (...) La lucha anti-narcóticos se utiliza de manera oportunista por consideraciones de orden político, puesto que Estados Unidos tolera y fomenta redes de narcotraficantes, si éstas son funcionales a sus intereses y además garantiza la existencia de la economía transnacional de narcóticos. (Vega Cantor, 2015, p. 35).

Una vez terminado el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), el cual dejó serias secuelas a nivel interno debido a los escándalos sobre apoyo de dineros del narcotráfico a su campaña presidencial, afectando así las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, la política colombiana de guerra contra las drogas se alineó nuevamente al eje norteamericano. En un contexto prohibicionista y con el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia, el cual se alimentaba de las rentas que el narcotráfico le generaba tanto a guerrillas como a paramilitares, los gobiernos siguientes asumieron posturas acordes a la normatividad internacional, reafirmada por la declaración política de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que abordó el problema mundial de las drogas en 1998.

Luego vendrá el Plan Colombia con el objetivo de luchar contra el narcotráfico, fortalecer la institucionalidad, recuperar la seguridad y consolidar el desarrollo social en el país. Comienza así un nuevo siglo con la misma política prohibicionista, la cual se agudizará con la lucha internacional contra el terrorismo en respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, anulando por casi una década la posibilidad de buscar nuevas estrategias frente al problema de las drogas, las cuales empezarían a emerger lentamente a finales de la primera década del Siglo XXI, llevando a cambios en el subsistema de la política de drogas.

El anterior recuento sobre la historia de la política de drogas en Colombia en el siglo XX, sirve de antesala, en la estructura de este trabajo, a la presentación del marco teórico a partir del cual se realizó la presente investigación, el cual se desarrolla en el capítulo 2 bajo el título *El Marco de Coaliciones Promotoras en el análisis de políticas públicas*. Es entonces desde el Marco de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework -ACF*) que se abordarán los objetivos formulados, asumiendo sus principales categorías de análisis y lo que de ellas se desprende, a saber: subsistema de la política, sistema político global, sistemas de creencias y coaliciones promotoras, para así pretender explicar la forma en que se producen los cambios en la política pública de drogas.

En el capítulo 3, titulado *Sistemas de creencias y coaliciones promotoras en la política de drogas en Colombia en el período 2000 – 2015*, se presentan argumentos que podrían indicar la existencia de dos sistemas de creencias que compiten al interior del subsistema de la política de drogas en Colombia -el prohibicionista y el regulador-, desarrollando sus postulados centrales y operacionalizándolos en función del Marco de Coaliciones Promotoras, para luego dar cuenta de la forma en que se expresan a partir de los discursos de algunos representantes de las élites de las políticas públicas. Se presenta además un análisis de estos posibles sistemas de creencias frente al cannabis y se concluye con la presentación de aquello que podría identificarse como probables coaliciones promotoras prohibicionista y reguladora.

El capítulo 4, denominado *Ejes de discusión, coaliciones promotoras y actores principales en el subsistema de la política de drogas*, analiza los tres principales ejes de discusión en torno a los cuales se debatieron las supuestas coaliciones promotoras y sus principales actores, los cuales se establecieron a partir de la revisión documental, a saber: Dosis para uso personal y dosis de aprovisionamiento; uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos

ilícitos mediante aspersión aérea; y la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos.

En el capítulo 5, se examinan los *Principales cambios en la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015*. Se presenta un recuento de los hechos más relevantes que permitirían afirmar que, desde el año 2010 con la llegada a la Presidencia de la República de Juan Manuel Santos Calderón, la política de drogas en Colombia comenzó a dar un giro hacia la regulación. Al instalarse el discurso regulador en sectores de las élites de las políticas públicas, favorecidas además por un contexto global proclive a cambios en la política de drogas, emergieron nuevas alternativas basadas en la salud pública y los derechos humanos. Este lugar de dominancia al que accede lo que se denominará como agrupación promotora de la regulación, se reflejó en cambios específicos en la política de drogas en el país, los cuales surgen de los principales ejes de discusión que se presentaron en el capítulo anterior.

Finalmente, el capítulo 6 presenta las conclusiones de esta investigación, las cuales son el resultado de un trabajo de revisión y análisis documental, el cual, a través del lente del Marco de Coaliciones Promotoras, buscó responder a la pregunta sobre cómo emergieron los cambios en el subsistema de la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015.

2. EL MARCO DE COALICIONES PROMOTORAS EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Marco de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework -ACF*) es un enfoque teórico y metodológico que permite explicar la forma en que se producen los cambios en las políticas públicas, teniendo como eje de análisis las ideas. Las ideas conforman sistemas de creencias que se expresan a través de coaliciones promotoras, conformadas por diferentes actores provenientes de múltiples sectores. Estos actores tienen por objetivo mantener o modificar las políticas públicas, agrupándose, oficialmente o no, en dichas coaliciones, las cuales son sensibles tanto a procesos de aprendizaje político interno como a cambios externos. Todo esto se da en el marco de aquello que ha sido conceptualizado como el subsistema de la política.

Este enfoque comenzó a ser desarrollado durante la década de los ochentas por el norteamericano Paul A. Sabatier, dentro del paradigma cognitivista o constructivista, en el cual las ideas o los factores cognitivos tienen alta importancia en la formación de políticas públicas, y no sólo la racionalidad o los intereses medibles y concretos (Roth, 2015). Se pretende de esta manera superar, en primer lugar, algunas de las limitaciones del Ciclo de las Políticas Públicas de Harold Laswell, ocasionadas por su linealidad y secuencialidad lógica (Ordóñez, 2013); en segundo lugar, las limitaciones que presentan los enfoques desde abajo (bottom – up) y desde arriba (top-down); y, en tercer lugar, la aparente ausencia de una teoría sobre el papel que juega la investigación y la información técnica y científica en el proceso de la política. El Marco de Coaliciones Promotoras buscó así abordar estas tres limitaciones e integrarlas en un nuevo enfoque de análisis (Sabatier, Weible y Mc Queen, 2009).

Con más de tres décadas de elaboración, este enfoque ha sido puesto a prueba a través de diferentes investigaciones en distintos campos temáticos. Sus primeros esbozos se dieron entre 1981 y 1982 en un seminario dictado por Sabatier en la Universidad de Bielefeld, Alemania. Sabatier continuó desarrollando esos esbozos en los años siguientes, con la colaboración del también norteamericano Hank C. Jenkins-Smith, y recientemente con el apoyo de Christopher Weible. Puesto a prueba el Marco de Coaliciones Promotoras como un enfoque para el análisis del cambio en las políticas públicas, sus autores han ido realizando actualizaciones y ajustes al mismo, según los ámbitos de aplicación, tanto geográfica como de los sistemas políticos, en los cuales se analizan determinadas políticas públicas. La más reciente reformulación del enfoque

fue en el año 2007, donde se presentaron ajustes “para facilitar las aplicaciones del mismo por fuera del sistema pluralista de Estados Unidos y poder aplicarlo en los regímenes corporativistas, como los de la Unión Europea, y en los regímenes ejecutivos autoritarios de algunos países en desarrollo” (Gómez Lee, 2012, p. 12.).

Los ajustes que ha tenido el Marco de Coaliciones Promotoras han permitido que este pueda ser aplicado con mayor precisión en campos temáticos, regiones y sistemas políticos diversos. Su estructura conceptual es sólida y clara tanto para nuevos investigadores como para aquellos más experimentados. A continuación, se presenta la referida estructura conceptual sobre la cual se ha de adelantar la presente investigación, siendo importante dejar por sentado que otros estudios harán énfasis en otros componentes del *ACF*, como también los hay aquellos que aplican todos los que lo integran. Por lo pronto, en la investigación que aquí se adelanta se hará énfasis en las siguientes categorías de análisis: subsistema de la política, sistema político global, sistemas de creencias, coaliciones promotoras con sus actores y los intermediarios de la política.

2.1 El subsistema de la política

El subsistema de la política, como principal unidad de análisis del Marco de Coaliciones Promotoras (Weible, Sabatier, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Henry y deLeon, 2011), ha sido definido como el conjunto de actores pertenecientes a diferentes organizaciones o entidades públicas y privadas, que manifiestan un interés en un problema o cuestión de política, y del cual participan activamente para incidir en el mismo. Los subsistemas son partes interdependientes de un todo más amplio (Sabatier, Weible y Mc Queen, 2009), conjuntos dentro de un universo en donde sus elementos, a manera de actores, se coaligan para incidir desde sus sistemas de creencias en las políticas públicas. Para los autores, dicho subsistema presenta dos dimensiones, una del orden funcional-sustantivo y otra del orden territorial. Ejemplos de subsistemas de la política del orden funcional-sustantivo serían el subsistema de la política de drogas, el subsistema de la salud, el subsistema referido al medio ambiente, o aquellos subsistemas relacionados con grupos poblacionales como los indígenas o la juventud, entre otros; por otro lado, la dimensión territorial hace referencia a su ámbito geográfico de impacto, como países, regiones o municipalidades (Sabatier y Weible, 2007). De esta manera el enfoque permite analizar los cambios en diferentes niveles territoriales y campos temáticos.

La delimitación y análisis de un subsistema de la política debe realizarse, además, teniendo en cuenta que muchos de estos se traslapan con otros subsistemas, pues no son campos de análisis aislados o sin relación alguna con otros asuntos de interés colectivo. Puede verse así que el subsistema de la política de drogas en Colombia tendrá relación con otros subsistemas de la política referidos a la juventud, la salud, la seguridad urbana, el desarrollo agrario, los grupos étnicos, etc. Además de esto, los subsistemas están influenciados o pueden verse afectados en determinados momentos por el contexto en el que se desenvuelven. Sin ser este contexto una unidad de análisis relevante para el Marco de Coaliciones Promotoras, debe ser tenido en cuenta en el proceso de identificación de posibles cambios al interior del subsistema de la política. De esta manera, aquello definido como *broader societal context* (Weible y Sabatier, 2006), *broader political and socioeconomic system* (Sabatier y Weible, 2007), *broader political environment* y *broader political system* (Sabatier, Weible y Mc Queen, 2009), y que fue traducido por Martinon (2007) y retomado por Gómez Lee (2012) como sistema político global, determinará muchos de sus asuntos, así como posibilidades de cambio en las políticas. Pueden tenerse presentes aquí sistemas regulatorios internacionales como tratados y convenciones en la materia, tendencias internacionales, el modelo económico y el sistema político tanto nacional como el orden global.

Es necesario tener presente que los subsistemas de la política pueden ser emergentes o maduros, contando estos últimos con un largo período de tiempo de existencia -al menos 10 años- en el que se han venido consolidando en torno a su campo, como una comunidad relativamente autónoma que cuenta con un nivel de experticia y dominio con influencia en el tiempo, y que cuenta o se ha rodeado de grupos de interés, centros de pensamiento o de investigación especializados. Los emergentes corresponden a aquellos que empiezan a hacerse visibles lentamente en la agenda pública y que aún no cuentan con coaliciones promotoras sólidas que compitan por alterar las políticas públicas. Carecen en buena medida de información técnica y científica validada en el tiempo y asumida por las élites de la política, incidiendo así en los sistemas de creencias, en donde la coalición promotora hegemónica no logra ser puesta en duda fácilmente.

Sabatier y Weible (2007) indican cuatro caminos o vías a través de las cuales se pueden presentar cambios en el subsistema de la política. Éstas se fueron construyendo a partir de revisiones y actualizaciones al modelo, siendo las dos primeras aquellas con que el Marco de Coaliciones

Promotoras fue creado, y las otras dos presentadas posteriormente en 2007, tal como se evidencia en la Tabla 1:

Tabla 1. Cuatro vías para el cambio en el subsistema de la política.

Eventos externos al subsistema. (<i>External subsystem events</i>)	Aprendizaje orientado a las políticas (<i>Policy-oriented learning</i>)	Eventos internos del subsistema (<i>Internal shocks</i>)	Acuerdos negociados (<i>Negotiated agreements</i>)
Estables: Cambios en los valores sociales o reglas constitucionales. Dinámicos: Cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, coaliciones de gobierno o en otros subsistemas de la política.	Son los cambios de pensamiento y/o de comportamiento a partir de nueva información o recientes experiencias de los actores que integran las Coaliciones Promotoras. Requiere acumulación gradual de evidencia científica en el tiempo. Papel clave de investigadores, consultores, analistas de políticas públicas y las universidades, por medio de foros, seminarios, congresos, publicaciones, etc.	Eventos inesperados que sacuden el subsistema llamando la atención del público sobre las fallas, vulnerabilidades o vacíos de la política pública. Pueden redistribuir críticamente los recursos políticos y hacer emerger subsistemas de la política como también promover la maduración de aquellos que ya eran emergentes.	Ante la ausencia de eventos externos o internos que generen cambios en el subsistema, las coaliciones promotoras llegan a acuerdos que modifiquen las políticas públicas. Nueve condiciones para su logro: un punto de estancamiento, liderazgo efectivo, reglas de decisión consensuadas, financiación de diversas fuentes, duración del proceso, compromiso de los miembros, enfocarse en asuntos prácticos, énfasis en la construcción de confianza y ausencia de opciones alternas
Implica cambios en las Creencias del Núcleo de la Política (<i>Policy Core Beliefs</i>)	Incide en primer lugar en las Creencias Secundarias (<i>Secondary Beliefs</i>)	Alteran las Creencias del Núcleo de la Política generando dudas o incredulidad en la coalición dominante y reafirmando y cohesionando el sistema de creencias en la coalición competitiva.	Implica cambios en las Creencias del Núcleo de la Política (<i>Policy Core Beliefs</i>)

Fuente: Elaboración propia a partir de (Sabatier y Weible, 2007) y (Sabatier, Weible y Mc Queen, 2009).

2.2 Los sistemas de creencias

Frente a su inscripción dentro del paradigma cognitivista o constructivista –considerado incluso constructivista moderado por Gómez Lee (2016)-, el Marco de Coaliciones Promotoras tiene como premisa el análisis de los diferentes sistemas de creencias que componen un subsistema de la política. Los sistemas de creencias son entonces “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los

instrumentos, etcétera” (Martinon, 2007, p. 295). De esta manera, son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas, conformadas por aquellos que se han especializado en una o dos áreas y no en una gran variedad, y tienen poder para influenciar el subsistema de la política (Sabatier y Hunter, 1989, p. 253). Se encuentran aquí funcionarios de alto nivel del gobierno, parlamentarios enfocados en el subsistema de su interés, individuos que representan asociaciones u organizaciones sectoriales, académicos altamente reconocidos con influencia en el gobierno y líderes de opinión con capacidad movilizadora.

Las políticas públicas responden así a específicos sistemas de creencias de aquellos actores agrupados en coaliciones promotoras que las formulan y logran que sean aplicadas para el abordaje de situaciones específicas de interés colectivo. Estos sistemas son plantillas sobre las cuales se miden los cambios en las políticas públicas, permitiendo superponer las creencias a manera de mapas cognitivos con las respectivas políticas, operando como una herramienta que permite apreciar la influencia de los diferentes actores en un período de tiempo determinado, así como el papel esclarecedor que ha tenido la información sobre el cambio de las políticas públicas (Martinon, 2007).

Ahora, los sistemas de creencias están organizados en tres niveles jerárquicos, a saber: un primer nivel denominado Núcleo Profundo (*Deep Core Beliefs*), que responde a las creencias normativas y fundamentales, el cual tiene cubrimiento sobre diferentes subsistemas de la política, por lo tanto, son resistentes al cambio. Se encuentran aquí valores prioritarios como la libertad y la igualdad, los derechos individuales y colectivos, así como identidades culturales, religiosas o étnicas. Se ubica también en este nivel la tradicional dicotomía entre liberalismo y conservadurismo, así como entre izquierda y derecha. (Weible y Sabatier, 2006; Sabatier y Weible, 2007; Gómez Lee, 2016). Igualmente se inscriben aquí valores prioritarios elevados a derechos fundamentales como el derecho a la salud, a la vida, a gozar de un ambiente sano, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad y a la identidad cultural, entre otros.

En el nivel intermedio están las Creencias del Núcleo de la Política (*Policy Core Beliefs*), entendidas como aquellas del orden normativo y empírico relacionadas directamente con el subsistema de la política. Para Martinon (2007) en este nivel se

(...) incluyen prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico versus protección medioambiental; percepciones básicas

concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse. (Martinon, 2007, p. 296).

Este nivel presenta una mayor flexibilidad al cambio y expresa en sí los elementos que aglutinan las coaliciones promotoras al representar los compromisos e intereses que las élites de la política pública tienen en el subsistema de la política. Allí se han especializado y logrado un nivel de conocimiento sobre lo que consideran es el deber ser y lo que se debe hacer para solucionar determinada problemática que es objeto de la política. Puede entenderse esto como la mirada de largo plazo que tienen las coaliciones promotoras sobre el modelo de individuo deseable y el tipo de sociedad a la que se aspira llegar, más que los intereses particulares y coyunturales. Un ejemplo de ello podría ser ubicar en primer lugar valores prioritarios del Núcleo Profundo como el derecho a la salud, el cual es incuestionable y resistente al cambio, en tanto toda sociedad preferirá la garantía del mismo antes que su ausencia. No obstante, en el nivel de las Creencias del Núcleo de la Política, la discusión en torno a cómo garantizar ese derecho a la salud abarca el debate sobre la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas para evitar su acceso a la población y protegerla de los riesgos que acarrearán, frente a medidas regulatorias a partir de modelos de reducción del daño en donde la población pueda acceder tanto a programas de prevención del consumo como a aquellos en los que, habiendo decidido consumir, le garanticen una oferta de sustancias en condiciones de calidad y seguridad que minimicen los posibles daños.

Finalmente, en el tercer nivel de los sistemas de creencias se encuentran los aspectos o Creencias Secundarias (*Secondary Beliefs*), que dan cuenta de las creencias específicas en referencia al subsistema de la política y al asunto que lo define, como lo son la composición de la coalición promotora, preferencias por medidas específicas a tomar para el logro de los objetivos o determinadas percepciones sobre asuntos puntuales. Este nivel es el más flexible al cambio a partir de información técnica y científica reciente, así como a sucesos específicos (Sabatier y Weible, 2007). Para el caso de estudio de esta investigación, podrían identificarse como Creencias Secundarias las posiciones frente al gramaje adecuado para la dosis de uso personal, el tipo de sanciones no privativas de la libertad a quienes sean capturados con cantidades superiores a las definidas como dosis para uso personal, la prohibición del consumo en espacio público, las estrategias a desarrollar para la erradicación de cultivos de uso ilícito ante la suspensión de las

aspersiones aéreas, las metas a establecer de hectáreas erradicadas anualmente, el trámite más indicado (ley o decreto) para regular los procedimientos que deben adelantar nacionales y extranjeros para la producción de cannabis con fines medicinales y científicos, la entidad del Estado que debe guiar la política pública de drogas, entre otras de carácter empírico y que operan como herramientas para lograr los objetivos deseados.

La Tabla 2 presenta una síntesis de estos tres niveles jerárquicos y los compara de acuerdo a sus características principales, su alcance, su posibilidad de cambio y el tipo de aprendizaje en cada uno de ellos.

Tabla 2. Estructura de los sistemas de creencias.

	Núcleo Profundo (Deep Core Beliefs)	Creencias del Núcleo de la Política (Policy Core Beliefs)	Creencias Secundarias (Secondary Beliefs)
Características	Axiomas normativos y ontológicos.	Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas.	Decisiones instrumentales necesarias orientadas a cómo implementar las políticas públicas.
Alcance	Sobre todos los subsistemas de políticas públicas.	Específico de un Subsistema.	Específico de un Subsistema.
Posibilidad de cambio	Muy baja; equivalente a una conversión religiosa.	Muy difícil. Motivado por factores externos al subsistema	Relativamente fácil. En función de la información que haya.
Tipo de aprendizaje	Aprendizaje social.	Aprendizaje social.	Aprendizaje instrumental.

Fuente: Tomado de Estévez y Esper (2008).

La capacidad del investigador en identificar y diferenciar los tres niveles jerárquicos, le evitarán caer en equívocos al analizar los intercambios y negociaciones de los actores de las coaliciones promotoras, asignando erróneamente relevancia a aquello que no la tiene, y descuidando asuntos que pueden ser determinantes para el cambio en el subsistema de la política.

2.3 Las coaliciones promotoras

Las coaliciones promotoras son el resultado de la articulación y alianza de actores que tienen por objetivo trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas. Los participantes de las coaliciones comparten entonces las Creencias del Núcleo de la Política y participan en un grado no trivial de coordinación. (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Estas coaliciones posibilitan una alta difusión de las ideas de las políticas en cuestión en diferentes escenarios como el Congreso,

medios de comunicación, universidades, altas instancias judiciales como las cortes, ministerios y en algunos casos logran incidir en las agendas de organismos internacionales. No obstante, es importante tener presente que:

En suma, el concepto de coalición no debe llevar a los investigadores a asumir la homogeneidad entre los miembros del grupo, ya sea en las creencias o en patrones de coordinación. En cambio, se anima a los investigadores a identificar los miembros principales y auxiliares u otros tipos de membresía, sub coaliciones, explicaciones a deserciones de última hora, y la disolución de coaliciones. (Sabatier, Weible y Mc Queen, 2009, p. 130).

En el análisis de las políticas públicas es de gran importancia identificar las diferentes coaliciones promotoras que actúan dentro de un subsistema de la política, el papel que desempeñan ya sea como dominantes o competitivas, así como lograr un nivel de desagregación de los actores que la componen y la forma en que se ha venido estructurando a lo largo del tiempo. Se ha propuesto también por los autores del enfoque que en un subsistema puede haber entre dos y cuatro coaliciones promotoras, las cuales requieren para su maduración la permanencia de conflicto en el tema en cuestión sobre el cual se pretende incidir (Sabatier, 1993). En la tensión constante que se presenta entre las respectivas coaliciones aparecen también otros actores denominados los intermediarios de la política (*Policy Brokers*), quienes buscan lograr puntos de equilibrio razonable en situaciones de hostilidad y que tienen un nivel de reconocimiento e imparcialidad por parte de las coaliciones en disputa (Weible y Sabatier, 2006; Gómez Lee, 2012).

Los intermediarios juegan entonces un papel importante en momentos de estancamiento o alta hostilidad entre las coaliciones promotoras, ayudando a superar obstáculos, identificar salidas favorables para los intereses de ambas partes y llevar a un nivel de fluidez la competencia por incidir en la política pública. Aunque podría entenderse que los intermediarios de la política no hacen parte de las coaliciones, permitiendo esto su imparcialidad, la aplicación del Marco de Coaliciones Promotoras da cuenta que, en determinados contextos, dichos intermediarios, sin ser parte activa de las coaliciones, asumen posiciones a favor de una u otra. Duane Bratt (2013) llama la atención sobre lo borroso de este concepto, en tanto los intermediarios usualmente tienen algún tipo de favorabilidad hacia alguna de las coaliciones, por lo que no son ajenos a los sistemas de creencias. Las preguntas que se abren ante este difuso concepto es si los intermediarios de la política son absolutamente neutrales, si tienen inclinaciones sutiles o

abiertas hacia alguna coalición, si tiene intereses independientes de las mismas o si buscan su interés propio. Para Bratt “(...) los intermediarios de la política, cuando tienen un interés material claro, no se comportan como árbitros neutrales, sino que tienden a favorecer a la coalición que coincide con su interés material.” (2013, p. 7).

Estas discusiones sobre la neutralidad de los intermediarios de la política son aún más complejas en sistemas políticos como el colombiano, en donde las instituciones llamadas a asumir este rol, tales como la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado; los organismos de control como la Procuraduría, la Defensoría y la Contraloría; y las superintendencias que ejercen funciones de control y vigilancia, responden en su conformación a la pugna entre sectores políticos que buscan hacerse a los altos cargos de estas instancias de poder, para desde ahí, incidir en decisiones relevantes en materia de política pública. Si se asume entonces que quienes ocupan estos altos cargos obran en derecho, no implica esto una neutralidad absoluta al ejercer su labor como intermediarios de la política, en tanto su postulación y elección está respaldada por los partidos políticos que tienen poder en la Rama Ejecutiva y Legislativa. De esta manera, más allá de valorar la decisión de una de estas instancias al operar como intermediaria de la política, el uso riguroso del Marco de Coaliciones Promotoras exigiría investigar los antecedentes en cuanto filiación política del intermediario; y, en el caso de cuerpos colegiados como las altas cortes, ahondar en las posturas asumidas por cada uno de sus integrantes, sin dejar de lado su origen político, el proceso de postulación, así como su paso por otras entidades del sector público o privado, que permitan rastrear sus tendencias a fin de identificar el nivel de independencia ante las coaliciones promotoras frente a sus decisiones como intermediario de la política.

En la revisión y actualización del modelo, llevada a cabo en el 2007 por sus autores, se incluyeron además dos elementos de análisis referidos al contexto en el que operan las coaliciones promotoras. El primero es el grado de consenso necesario para lograr importantes cambios en la política, entendido como las normas establecidas para la toma de decisiones, ya sea mediante consenso o por mayorías. De esta manera, a mayor consenso requerido mayor inclusión de las diferentes coaliciones promotoras generando un intercambio de información y compromiso en las decisiones de política, lo que incrementa los beneficios percibidos y reduce el desgaste en los procesos de negociación. El segundo es el grado de apertura del sistema político

en el cual se dan las políticas públicas, siendo que, para sistemas políticos abiertos, como democracias de consenso, el equilibrio de poderes permite la incidencia de diferentes actores tanto de la Rama Ejecutiva como de la Legislativa y las cortes que ejercen un control judicial, al igual que otros actores no gubernamentales. Esto a diferencia de sistemas políticos más cerrados o corporativos donde las decisiones de política son centralizadas y se restringe una amplia participación de diferentes actores. Sabatier y Weible (2007) afirmaron en un comienzo que el Marco de Coaliciones Promotoras se ajusta más a la complejidad de sistemas políticos abiertos y pluralistas en donde las coaliciones promotoras cuentan con mayores garantías para incidir en el subsistema de la política, al tiempo que su composición es amplia y diversa. No obstante, investigadores ya han hecho el llamado a aplicarlo en sistemas políticos no sólo de consenso, -reto que aquí enfrentamos-, sino también en aquellos más corporativos o presidencialistas a fin de poner las categorías en tensión. (Weible et al., 2011; Fischer, 2014; Fischer, Ingold, Sciarini y Varone, 2015).

Otro elemento relevante en el abordaje de las coaliciones promotoras es el relacionado con el aprendizaje que se da entre los sistemas de creencias de diferentes coaliciones³, pues el que se da al interior de una coalición no suele ser problemático y corresponde a la dinámica propia de la misma. En cambio, cuando ambas coaliciones alteran aspectos centrales o secundarios de sus sistemas de creencias como resultado del debate y no de condiciones externas, se valida la importancia de las ideas y el conocimiento que ha propuesto el Marco de Coaliciones Promotoras. Martinon (2007) sustenta que son diferentes variables las que inciden en tal aprendizaje: La primera relacionada con el nivel de conflicto y la probabilidad de un mayor aprendizaje cuando aquél es de un nivel intermedio entre las coaliciones. Una segunda variable orientada a que exista la posibilidad de abordar el tema en cuestión de forma analítica, soportada en información científica tanto cualitativa como cuantitativa. Finalmente es necesario contar con foros de debate abiertos y de alto nivel profesional que respalden la información, al tiempo que sea prestigioso para que obligue a las distintas coaliciones a participar de él.

³ Sobre la importancia del aprendizaje en los procesos de cambio de las políticas públicas, se sugiere tener presente el artículo de Leach, Weible, Vince, Siddiki y Calanni, (2013): *"In the context of public administration, learning can be understood as the process by which people develop a more comprehensive and accurate understanding of the science, technology, law, economics, and politics that underlie the decisions they make or the recommendations they advance. Such learning can involve revision of professional beliefs regarding facts, values, or policies. When learning results in a convergence of beliefs among stakeholders, it can ultimately lead to political consensus and collective action. Learning is, therefore, an important step in the policymaking process. Once we understand the individual and collective factors that influence learning, we can design decision-making institutions that better facilitate learning and, thereby, produce better public policy, implementation, and eventually, outcomes."*

Es posible también que, en caso que las dos últimas variables no logren modificar aspectos sustanciales de los sistemas de creencias de las coaliciones en disputa, sí incidan en los de los intermediarios de la política y funcionarios del gobierno con incidencia en el tema. Esta acumulación gradual de conocimiento y evidencia es lo que se ha denominado como la *función esclarecedora*, la cual requerirá de la capacidad de las coaliciones en el aprovechamiento de recursos tales como impulsar revisiones sistemáticas de las reglas de la agencia, alterar la asignación política, persuadir vía litigios, cambiar legislaciones o presupuestos de una agencia y formular estrategias electorales, a fin de reafirmar la alteración de los sistemas de creencias (Rubio y Rosero, 2010, p. 191).

A manera de conclusión, el Marco de Coaliciones Promotoras es un enfoque que permite abordar las transformaciones en políticas públicas como la de drogas en Colombia, la cual, evidencia algunos indicios sobre cambios presentados en los últimos años a partir de la maduración de posibles coaliciones promotoras que conforman el respectivo subsistema de la política. Los sistemas de creencias, por su parte, definidos décadas atrás a nivel global entre la prohibición y la regulación, han logrado al parecer hoy, expresiones tangibles por medio de actores que se han coaligado para promover sus valores y representaciones sobre el problema. Esto se traduciría entonces en la emergencia de cambios en la política pública, resultado de los debates a nivel global sobre la necesidad de replantear el enfoque prohibicionista de la lucha contra las drogas, así como de giros en la política nacional por medio del ascenso al poder de una nueva coalición de gobierno liderada por Juan Manuel Santos Calderón desde el año 2010.

Una línea de tiempo permitirá identificar las tensiones en el subsistema de la política de drogas en la primera década del siglo XXI, donde se dio inicio al Plan Colombia. Los cambios que se han presentado desde el año 2012 en la VI Cumbre de Las Américas abarcan la movilización por parte del Gobierno Nacional de una visión que promovió un abordaje distinto a la problemática de las drogas, no solo en Colombia sino en la región, la cual estuvo acorde con los recientes debates internacionales y los cambios que se venían dando en torno a la regulación, en países como Estados Unidos, y en torno a la legalización de la marihuana, en otros casos. Se encuentra también la presencia de eventos externos al subsistema como el del inicio de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, lo que ha obligado a poner en la agenda pública la necesidad de un tratamiento diferente al problema de las drogas. Estos

elementos dan cuenta de un subsistema de la política de drogas definido y en relación con otros, posibles coaliciones promotoras maduras y un incremento en la información técnica y científica que permitiría modificar tanto aspectos del núcleo de la política como aspectos secundarios. Hacer uso del Marco de Coaliciones Promotoras como enfoque permitirá así, analizar los cambios en el subsistema de la política de drogas en Colombia en el período 2000-2015, buscando definir los sistemas de creencias y las posibles coaliciones promotoras; analizando los principales ejes de discusión en torno a los cuales se debatieron dichas posibles coaliciones y sus principales actores; y examinando los cambios sustanciales en la política pública, a la luz del sistema de creencias al que pertenecerían.

3. SISTEMAS DE CREENCIAS Y COALICIONES PROMOTORAS EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA EN EL PERÍODO 2000 – 2015

Este capítulo tiene por objetivo definir los posibles sistemas de creencias y coaliciones promotoras que hacen parte del subsistema de la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015. Para esto se presenta una breve introducción al Plan Colombia como contexto en el cual se desenvuelve el subsistema. Acorde a lo desarrollado en el marco teórico, se retoman los sistemas de creencias para luego acercarse a su definición con base en los conceptos de prohibición, regulación y legalización. Una vez identificados algunos indicios de los posibles sistemas de creencias que compiten al interior del subsistema de la política de drogas -el prohibicionista y el regulador-, se desarrollan sus postulados centrales, operacionalizando los componentes de los tres niveles jerárquicos que propone el Marco de Coaliciones Promotoras, para luego dar cuenta de la forma en que se expresan a partir de los discursos de algunos representantes de las élites de las políticas públicas, quienes lideran las agrupaciones de actores que podrían llegar a conformar coaliciones promotoras. Se presenta además un análisis frente al cannabis, sustancia ante la cual ambos sistemas de pensamiento se expresan como resultado de las tensiones al interior del subsistema, dando cuenta que, aunque el prohibicionismo es hegemónico, el regulador le compite al punto de lograr modificar algunos aspectos de la política pública. Finalmente se exponen elementos que podrían indicar la existencia de coaliciones promotoras prohibicionista y reguladora, las cuales se enmarcan en los dos supuestos sistemas de creencias analizados en la primera parte de este capítulo. El capítulo 4 permitirá desagregar los actores principales de estas probables coaliciones al analizar los principales ejes de discusión en la política de drogas en Colombia en el período de estudio.

3.1 Plan Colombia y lucha contra el terrorismo

Es en el contexto del Plan Colombia, entre los años 2000 y 2015, en el que se inscribe la presente investigación.⁴ Durante los gobiernos del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) en Colombia y el Presidente Bill Clinton (1997-2001) en Estados Unidos se concibió el Plan Colombia con el objetivo de luchar contra el narcotráfico, en busca de fortalecer la

⁴ En el capítulo 2 se hizo referencia al contexto como un determinante en el análisis de las posibilidades de cambio en las políticas públicas. El Plan Colombia responde así a lo definido como el sistema político global por Martinon (2007) y retomado por Gómez Lee (2012) a partir de las diferentes enunciaciones hechas por los autores del Marco de Coaliciones Promotoras: *broader societal context* (Weible y Sabatier, 2006), *broader political and socioeconomic system* (Sabatier y Weible, 2007), *broader political environment* y *broader political system* (Sabatier, Weible y Mc Queen, 2009).

institucionalidad, recuperar la seguridad y consolidar el desarrollo social en el país. Este plan estaba orientado en un comienzo a reducir la producción de drogas ilícitas, en especial la cocaína, en un 50% en seis años y mejorar la seguridad en Colombia retomando el control por parte del Estado de zonas que estaban bajo el dominio de grupos armados ilegales. Para lograr estos dos objetivos se proporcionó asistencia técnica, militar y de inteligencia a los grupos antinarcóticos de Colombia respecto a las estrategias de erradicación e incautación de estupefacientes; se buscó ampliar y consolidar la presencia del Estado en las regiones más afectadas por la violencia y el narcotráfico; y el mejoramiento de los medios de vida de los colombianos que habitaban esas regiones. (United States Government Accountability Office, 2008). Es a partir del Plan Colombia y su puesta en marcha a mediados del año 2000 que comienza una nueva estrategia de cooperación internacional sin precedentes en el país, la cual será determinante en el subsistema de la política de drogas.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos tuvieron impacto en el sistema político global, alterando las agendas de los países alineados con la política estadounidense, entre ellas la de Colombia. El subsistema de la política de defensa y seguridad nacional, el cual recibió el mayor impacto ante lo sucedido en los Estados Unidos, tuvo que ajustarse rápidamente, incidiendo directamente sobre el subsistema de la política de drogas cuando, a mediados del año 2002, y a punto de salir de la Casa de Nariño el Presidente Andrés Pastrana Arango para ceder su cargo al recién electo Presidente Álvaro Uribe Vélez, el Congreso de los Estados Unidos motivó una autorización formal al Gobierno de Colombia para que la lucha contra la insurgencia se llevara a cabo sobre la estructura antinarcóticos ya diseñada bajo el Plan Colombia (Vargas, 2008). Se vinculaba de esta manera a los grupos de guerrillas y paramilitares con el narcotráfico como una de sus principales fuentes de financiación.⁵ Para este momento los diálogos con las

⁵ En el año 2003 fue presentada por el Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, la Política de Defensa y Seguridad Democrática 2002 – 2012, en la cual se presenta el negocio de las drogas ilícitas como una de las principales amenazas para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos. En su argumentación se vincula directamente a los grupos guerrilleros y paramilitares con el negocio del narcotráfico, en coherencia con los cambios en el sistema político global y los ajustes que se habían realizado a nivel interno: “La disputa por el control de los cultivos de coca entre las FARC y los grupos de autodefensa ilegales determina en buena parte la geografía de la violencia en Colombia. Más de la mitad de los frentes de las FARC se encuentran en zonas de producción de coca, lo que explica su rápido crecimiento: en 1982, había aproximadamente 13.000 hectáreas de coca en Colombia; las FARC contaban con cerca de 1.800 hombres armados. Veinte años más tarde, en 2002, había aproximadamente 102.000 hectáreas de coca; las FARC contaban con 16.900 miembros. Los cultivos crecieron por un factor de 8; las FARC de 9. Los grupos de autodefensa ilegales participan de igual manera en el negocio de las drogas ilícitas y su crecimiento ha sido aún más acelerado: pasaron de tener aproximadamente 2.800 hombres en armas en 1995 a más de 12.000 en 2002. La implicación cada vez mayor de ambas organizaciones en este negocio, que va hoy desde la promoción del

FARC-EP habían terminado sin resultados positivos pocos meses atrás. Esta situación anulaba por completo la posibilidad de pensar en nuevas posturas frente a las drogas en la primera década del siglo XXI, en tanto el mundo había sido reordenado en torno al discurso antiterrorista, llevando a un mayor fortalecimiento del dominante sistema de creencias prohibicionista respecto a dichas sustancias⁶.

Comienza de esta forma una época de vinculación formal directa de la lucha contra las drogas con la lucha contrainsurgente en el país, en donde se articularon acciones como las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos en el sur de Colombia con acciones militares en esos mismos territorios contra las organizaciones guerrilleras, especialmente contra las FARC-EP. Durante la primera fase del Plan Colombia, llevada a cabo entre los años 2000 y 2006, los recursos de ayuda se orientaron en su mayoría al sector Defensa. La segunda fase, que comprendió los años 2007 a 2009, se orientó al fortalecimiento institucional en las zonas afectadas por la violencia. En la tercera fase del Plan, que culminó en el año 2015, los recursos se destinaron en mayor medida al componente de desarrollo económico y social con apoyo a las poblaciones más vulnerables por causa de la violencia, así como a la erradicación de cultivos de coca. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016). A la par que avanzaba el Plan Colombia en los territorios más afectados, la guerra contra las drogas continuaba también en las ramas del poder público, buscando hacer consistentes los compromisos internacionales pactados, con la normatividad interna y las acciones cotidianas contra dicha problemática.

Los posibles sistemas de creencias que compondrían el subsistema de la política de drogas en Colombia estarían entonces presentando en los últimos años cambios que han posibilitado abrir la discusión en torno a la forma en que el Estado debería actuar ante la producción, la

cultivo hasta el control de rutas y la comercialización internacional, ha contribuido a la pérdida de disciplina ideológica y, consecuentemente, al uso creciente del terror mediante el cual amedrentan a la población y, en las regiones de cultivos ilícitos, la someten a un régimen neofeudal de control sobre la producción.” (Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa, 2003).

⁶ Según el informe “Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas 2001” presentado por la entonces Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, para el año 1999 Afganistán continuaba siendo el primer productor a nivel mundial de opio con un estimado de 4565 toneladas métricas que representaban el 79% de la producción mundial. En el año 2000 se estimaron 3276 toneladas métricas para un 69% de la producción mundial. (La reducción se debió a una sequía que afectó los cultivos de adormidera). Por su parte Colombia seguía siendo el primer productor mundial de cocaína, habiendo desplazando a Perú y Bolivia pocos años atrás. Para el año 1999 se estimó una producción de 680 toneladas métricas y 160.119 hectáreas de arbusto de coca que representaban el 72% y 74% respectivamente a nivel mundial. Para el año 2000 la producción de cocaína ascendía a 695 toneladas y 163.289 hectáreas de arbusto de coca cultivadas para un 74% y 80% respectivamente a nivel mundial. (Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito [UNODCCP], 2001).

distribución y el consumo de estas sustancias, partiendo de reflexiones que han puesto en duda los alcances del tradicional modelo prohibicionista, para poner en la agenda un nuevo camino como el de la regulación del mercado de las drogas.

3.2 Sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia

El Marco de Coaliciones Promotoras ha definido los sistemas de creencias como las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas, conformadas por quienes se han especializado en una o dos áreas y no en una gran variedad, y tienen poder para influenciar el subsistema de la política. Estas élites se conforman por funcionarios de alto nivel del gobierno, parlamentarios enfocados en el subsistema de su interés, académicos altamente reconocidos, líderes de opinión con capacidad movilizadora, entre otros, que dedican su atención constantemente al subsistema y poseen relevante información técnica para dimensionar la problemática, hacer balances y proponer nuevas alternativas.

Como se indicó en el capítulo anterior, los sistemas de creencias están organizados a su interior en tres niveles jerárquicos a saber: un primer nivel denominado Núcleo Profundo (*Deep Core Beliefs*); un nivel intermedio definido como las Creencias del Núcleo de la Política (*Policy Core Beliefs*); y un tercer nivel en el que se encuentran los aspectos o Creencias Secundarias (*Secondary Beliefs*). Para hacer un acercamiento a los posibles sistemas de creencias que se presentan en el subsistema de la política de drogas en Colombia, se considera necesario, en primer lugar, delimitar tres conceptos fundamentales que en el debate público hacen presencia, como lo son el de prohibición, de regulación y de legalización. Estos conceptos se detallan en la Tabla 3, donde además se incluye la visión que tanto la Comisión Global de Políticas de Drogas –CGPD–, como la Organización de los Estados Americanos. –OEA– plantean sobre cada uno de ellos. De esa forma, se busca evitar equívocos en el proceso investigativo, asumiendo sistemas de creencias que en otros países pueden tener fuerte presencia en el subsistema y pueden contar con una coalición promotora que lo asuma, pero que no corresponden a la realidad colombiana:

Tabla 3. Delimitación de conceptos en materia de política de drogas.

Entidad	Prohibición	Regulación	Legalización
Comisión Global de Políticas de Drogas. <i>Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces. (2014)</i>	El establecimiento de sanciones penales para la producción, distribución y posesión de ciertas drogas (para usos no medicinales o científicos). Este término se utiliza en referencia al régimen internacional de control de drogas según lo definido por las convenciones y tratados de la ONU de 1961, 1971 y 1988, así como por las legislaciones nacionales (las sanciones varían ampliamente).	conjunto de normas legalmente aplicables que controlan el mercado de la droga y que incluye la aplicación de diversos controles según los riesgos de las drogas y las necesidades de las realidades locales. Incluye la regulación de la producción, de los productos (precio, potencia, embalaje), de la disponibilidad (proveedores autorizados, ubicación de puntos de venta, controles de edad) y del marketing.	El proceso de poner fin a la prohibición de la producción, distribución y uso de drogas para uso no medicinal o científico. En el contexto de las políticas de drogas, la “legalización” se refiere generalmente a la posición política que defiende la “regulación legal” o los “mercados de drogas legalmente regulados” de sustancias actualmente prohibidas.
Organización de los Estados Americanos. - OEA. <i>Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025. (2013b)</i>	Es la proscripción por parte de la ley penal del cultivo, la producción, la distribución y la posesión no autorizada de ciertas sustancias psicoactivas con propósitos diferentes a los medicinales o científicos.	Es un concepto que engloba un amplio rango de marcos regulatorios que permiten que las drogas controladas estén disponibles legalmente para otros propósitos diferentes a los medicinales o los científicos, pero siempre bajo control estatal, cuyos parámetros difieren según los riesgos a la salud que se deriven del consumo de cada sustancia. Los instrumentos de control administrativo previstos en cada marco regulatorio pueden incluir la prescripción y el despacho en farmacias, licencias condicionadas para la producción y la distribución, políticas fiscales para mantener el nivel de precios que se considere adecuado, restricciones según la edad y diversos estándares de calidad, entre otros.	Hace referencia al proceso de eliminación de las prohibiciones legales sobre la producción, la distribución y el consumo de sustancias controladas para otros propósitos diferentes a los medicinales o los científicos, generalmente a través de la sustitución con un mercado regulado. Es un término que se asocia a menudo con la “liberalización” o con algunos regímenes en los que ha cesado la prohibición de ciertas drogas sin que se hayan impuesto necesariamente controles estatales estrictos. También se asocia en algunos casos a los regímenes en los que se ha impuesto una regulación para controlar el comercio de la producción y la distribución.

Fuente: Elaboración propia con definiciones de la CGPD y la OEA.

Estas claridades conceptuales permiten suponer para Colombia dos sistemas de creencias, el prohibicionista y el regulador, los cuales tienen su expresión a nivel mundial en los diferentes escenarios de toma de decisiones sobre la política de drogas. Aunque conceptualmente se presentan las definiciones de prohibicionismo, regulación y de legalización, se identificó en el

análisis que para Colombia dentro de lo que sería el sistema de creencias regulador se inscribe la tendencia a la legalización. De esta manera se entiende que en el debate sobre cuál debe ser el proceder de los Estados en la materia, se presentan dos posturas: prohibir o regular. Esto no elimina la posibilidad de contar a futuro con un sistema de creencias legalizador, como lo hay en países como Estados Unidos y Uruguay, pero para el caso colombiano aún no hay élites de las políticas públicas que integren una coalición promotora madura que permita el desarrollo de este sistema de creencias como tampoco un contexto favorable para el mismo.

Al interior de ambas posturas, al parecer se demarcan tendencias que podrían definirse también como más radicales y otras más flexibles o con sus respectivos matices. Ambas van tomando protagonismo e incidencia en las decisiones de política según la solidez y organización de las que serían las coaliciones promotoras, la madurez del subsistema de la política y las tensiones en el sistema político global. A continuación, se hace una caracterización de aspectos que sirven de indicios de los posibles sistemas de creencias definiendo sus postulados centrales, operacionalizando los componentes de los tres niveles jerárquicos y dando cuenta cómo se expresan a partir de los discursos de las élites de las políticas públicas que los representan.

3.2.1 Sistema de creencias prohibicionista

Es aquel que considera debe prohibirse y/o penalizarse el cultivo, producción, distribución, posesión y/o consumo de sustancias psicoactivas que se encuentran fiscalizadas a nivel internacional. En Colombia, este sistema de creencias se vendría consolidando en las últimas décadas. En una investigación realizada por Uprimny Yepes, Guzmán Rodríguez, y Parra Norato (2013), se proponen cinco etapas en la evolución de la legislación penal sobre drogas en el país, las cuales dan cuenta de la manera en que el prohibicionismo se ha instaurado como el sistema de creencias que define el subsistema de la política de drogas.

En la etapa 1 se pasa de una regulación preventiva a las primeras represiones, periodo comprendido entre los años 20's y los 60's; la etapa 2 está determinada por la influencia creciente de los tratados internacionales y la búsqueda de articulación de las represiones en los años 70's; en la etapa 3 comienza la búsqueda de la integralidad de la regulación a través del Estatuto Nacional de Estupefacientes o Ley 30 de 1986, en los años 80's; la etapa 4 se enmarca en la aprobación con reservas de la Convención de Viena de 1988; y la etapa 5, es definida por

los autores como aquella que se debate entre la despenalización judicial del consumo y su prohibición constitucional, la cual comienza con la Sentencia C-221 de 1994 sobre dosis mínima personal hasta el Acto Legislativo 02 de 2009 y la incertidumbre jurídica generada por el mismo, que fue superada por sentencias tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional en los años siguientes.

Como se indicó, es a partir de la etapa 3 que empieza a operar integralmente en Colombia el prohibicionismo, en tanto la Ley 30 de 1986 se encuentra vigente y ha sido en torno a ella que se han dado los debates más álgidos en materia de drogas. Tal fue el caso de la Sentencia C-221 de 1994, que declaró inexecutable los artículos 51 y 87 de dicha norma, los cuales definían sanciones para los portadores de la dosis mínima, así como tratamiento y rehabilitación. Esta sentencia ratificó la exequibilidad del literal j) del artículo 2º, en el cual se definieron las cantidades de dosis mínima para uso personal⁷. De esta manera pareciera que el prohibicionismo no es un sistema de creencias fijo o estático, sino que es dinámico dentro de sus límites, ya que en su interior pueden presentarse tensiones por parte de coaliciones promotoras que pretendan hacerlo más estricto o flexible. Es así que, durante la hegemonía de este sistema puede llegarse a despenalizar la posesión y el consumo de algunas sustancias mediante el establecimiento de cantidades mínimas -dosis personal o dosis mínima-, así como el cultivo de una determinada cantidad de plantas que la produzcan, pero penalizar otras fases, tal como se presenta más adelante, al analizar el caso del cannabis.

La operacionalización de los componentes de lo que podría llegar a ser cada sistema de creencias, que se muestra en la Tabla 4 y la Tabla 6, es un requisito para una adecuada aplicación del Marco de Coaliciones Promotoras. Esto permitirá acercarnos a su posible estructura, identificando aquellas creencias del núcleo profundo, las creencias del núcleo de la política, así como las creencias secundarias.

⁷ El artículo 2, literal j) de la Ley 30 de 1986 estableció: “Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad.”

Tabla 4. Operacionalización de componentes de un posible sistema de creencias prohibicionista.

Núcleo Profundo (Deep Core Beliefs)	Creencias del Núcleo de la Política (Policy Core Beliefs)	Creencias Secundarias (Secondary Beliefs)
<ul style="list-style-type: none"> • El camino para acabar con las drogas es su ilegalización. • Las drogas generan violencia, amenazan los sistemas democráticos y el tejido social. • El narcotráfico es el principal financiador de la violencia y del terrorismo en el mundo y en Colombia. • Si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad y anula la ilusión de vivir en paz. • La droga es el gran enemigo de los recursos ambientales. • Si no fuera por la droga, aquí ya no habría grupos terroristas. • La droga es el camino de ingreso de los niños a la delincuencia. Es un factor de generación de violencia infantil y juvenil, de destrucción de hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • La dosis para uso personal debe ser prohibida y sancionada al igual que su porte y consumo. A través de ella avanza el narcotráfico. • Las penas para delitos asociados con drogas deben aumentarse o al menos mantenerse. Es menos difícil prevenir y rehabilitar cuando hay rigor en la penalización, que cuando éste está ausente. • Las estrategias de erradicación de cultivos de uso ilícito deben contemplar la aspersión aérea y la erradicación manual forzosa y voluntaria. • Regular el cannabis con fines médicos y científicos puede abrir una puerta a la legalización de las drogas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde que se aprobó la dosis personal por parte de la Corte Constitucional el consumo se ha disparado en todo el país. • El porte y consumo de sustancias no debe darse en presencia de menores de edad ni en el espacio público. • Se debe actualizar y unificar la normatividad frente a drogas con un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes. • Todas las estrategias de erradicación deben mantenerse. • Hay que incrementar las metas de hectáreas erradicadas anualmente y fortalecer la interdicción. • El Desarrollo Alternativo es necesario, pero con ajustes. • Si se regula el cannabis con fines médicos y científicos, debe ser monopolio del Estado y no de empresas privadas.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los discursos de los expresidentes Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010).

Finalmente, la forma en que los componentes arriba presentados se expresan, es a partir de los discursos e intervenciones de las élites de las políticas públicas que los representan, quienes, por su nivel de credibilidad, poder y liderazgo, los refuerzan en diferentes escenarios internacionales como nacionales, buscando aglutinar actores a su alrededor, recibir respaldo financiero y político, al igual que mantener la convicción de la ciudadanía sobre este tipo de políticas. Para analizar esas formas de expresión, se seleccionaron fragmentos de discursos de los expresidentes Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), así como del Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi (22 de agosto de 2006 – 20 de junio de 2008), y del Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt (10 de febrero de 2003 – 7 de agosto de 2010). Para una mayor comprensión de la forma en que se expresa este sistema de pensamiento, se identificaron los temas con los que recurrentemente se asoció la problemática a fin de fortalecer el mismo, en tanto la opinión pública estaría más proclive a respaldar las políticas que propendieran por el prohibicionismo. Estos temas fueron la protección

de la niñez y la juventud, el medio ambiente y los recursos naturales, la institucionalidad y la democracia, y la violencia y el terrorismo. Ese análisis se resume en la Tabla 5.

Tabla 5. Temas de asociación de los discursos de las élites de las políticas públicas desde el posible sistema de creencias prohibicionista.

Tema de asociación	Actor de las élites que lo enuncia, tipo de intervención, lugar y fecha.	Fragmento de la intervención
Niñez y juventud	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango, con ocasión de la entrega de 14 helicópteros Blackhawks y la inauguración de un hangar de mantenimiento para la brigada de aviación del Ejército Nacional. Tolima, Colombia. 8 de enero de 2002.	“Cuando luchamos contra el narcotráfico, además, estamos luchando por el futuro de nuestros niños y de las próximas generaciones que tienen derecho a crecer en un mundo sin droga y sin violencia.” (Pastrana. 2002).
	Intervención del Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la 64ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos, 23 de septiembre de 2009.	“No hay coherencia entre la severidad frente a la producción y tráfico y la permisividad con el consumo. Este ha llevado al microtráfico asesino en ciudades, a incentivar el consumo de adolescentes y jóvenes y a involucrar a niños en el negocio criminal.” (Uribe, 2009).
Medio ambiente y recursos naturales	Intervención del Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington D.C., Estados Unidos. 25 de marzo de 2004.	“La droga ha destruido en Colombia, país tan rico en biodiversidad y tan rico en disponibilidad de agua dulce por unidad de superficie, como muchos de los países hermanos que ustedes representan, 1.700.000 hectáreas de selva tropical. ¡Qué peligro del contagio! Si no paramos eso, va a destruir la cuenca Amazónica. (...) De pronto en las décadas que vienen, la droga puede destruir la cuenca amazónica, así parezca eso hoy, no anticipable. Hay que derrotar la droga, entenderla como el gran destructor de la ecología. Nuestro Continente tiene en la ecología la gran reserva del presente y el futuro y en la droga el gran enemigo de la ecología.” (Uribe, 2004).
	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez en la reunión del Parlamento Latinoamericano Bogotá, D.C., Colombia. 23 de noviembre de 2007.	“El gran enemigo de nuestros recursos ambientales ha sido el narcotráfico. El Ministerio de Ambiente tiene un informe de cerca de 2 millones hectáreas de selva destruida por el narcotráfico: tumban la selva para sembrar droga. Y allí ha habido una discusión que hace más daño: el narcotráfico o la fumigación para eliminarlo.” (Uribe, 2007).
Institucionalidad y democracia	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango, en la primera sesión plenaria de la III Cumbre de	“El problema de las drogas ilícitas -y la amenaza que implica contra nuestros sistemas democráticos y contra el tejido social de

	las Américas. Quebec, Canadá. 21 de abril de 2001.	nuestros pueblos- no es sólo un problema de Colombia: el epicentro está en todos y cada uno de nuestros países, que hacen parte, de una u otra forma, de esta cadena de muerte y de dolor.” (Pastrana, 2001).
	Discurso de posesión de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia. 7 de agosto de 2002.	“Si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad, nuestra ecología y anula la ilusión de vivir en paz.” (Uribe, 2002).
Violencia y terrorismo	Alocución del Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez. Bogotá, D.C., Colombia. 9 de febrero de 2003.	“El terrorismo internacional ve en sus cómplices de Colombia una de sus mejores posibilidades para desestabilizar esta América Latina, destruir la selva amazónica y sembrarla en droga y eso no lo vamos a permitir.” (Uribe, 2003).
	Argumentos del Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi, y del Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2007 – Senado, “por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”. Bogotá, D.C., Colombia. 30 de julio de 2007.	“Pero aún más, el aumento del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los países europeos, como ha venido ocurriendo en Colombia, ha generado un incremento en la violencia, la delincuencia, el abandono escolar y académico, los embarazos precoces, la accidentalidad y el ausentismo laboral, entre otros.” (Sardi y Palacio, 2007).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los discursos de los expresidentes Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), y de los ex ministros del Interior y de Justicia y de la Protección Social, Carlos Holguín Sardi y Diego Palacio Betancourt.

Llama la atención en los discursos arriba presentados, cómo las élites acudieron a referenciar la problemática, acusando “la droga” como fuente de amenaza, y no englobándola en el problema del narcotráfico, acudiendo además a figuras como “microtráfico asesino”, “negocio criminal”, “peligro de contagio”, “gran destructor de la ecología”, “cadena de muerte y de dolor”, “amenaza” y “desestabilizar esta América Latina”, entre otras, lo que permite generar mayor identidad y respaldo a su discurso en el grueso de la población.

Para el período de análisis se identificó además que entre los años 2000 y 2010, durante la presidencia de Andrés Pastrana Arango y los dos períodos de Álvaro Uribe Vélez, fue cuando más énfasis se hizo en el modelo prohibicionista, motivo por el cual los fragmentos seleccionados corresponden a ese período de tiempo, situación que cambia en el período de gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, como se verá más adelante. Si se tiene en cuenta que el Marco de Coaliciones Promotoras resalta el papel de las élites de las políticas públicas en su incidencia en el subsistema de la política, se da relevancia a las intervenciones de los presidentes

y los ministros, quienes ante la hegemonía del prohibicionismo, al cual representaban, se ubicaban en un lugar de enunciación determinante para incidir en el subsistema.

3.2.2 Sistema de creencias regulador

Es el sistema de creencias que considera necesario definir marcos regulatorios que permitan que las drogas estén disponibles legalmente para propósitos como los medicinales o los científicos, así como los de uso recreativo, ya sea bajo control estatal o con la participación del sector privado, cuyos parámetros pueden diferir según los riesgos a la salud que se deriven del consumo de cada sustancia. Argumenta este sistema que el Estado debe entrar a controlar y regular todo lo relacionado con el cultivo, la producción, la distribución, la posesión y el consumo de sustancias psicoactivas en tanto actualmente lo hace la criminalidad, generando problemas asociados a la violencia, la salud pública, la afectación del medio ambiente, corrupción, debilidad institucional, entre otros. Dentro de este sistema se expresan creencias del núcleo de la política como el modelo de reducción de daños. La Comisión Global de Política de Drogas, integrada entre otros por el expresidente de Colombia, César Gaviria Trujillo, y exfuncionarios de organismos internacionales, manifestó en su informe del año 2014 que:

(...) a largo plazo, los mercados de drogas deberán estar regulados de manera responsable por las autoridades de gobierno. Sin la regulación, control y aplicación de las leyes, el tráfico de drogas permanecerá en manos de criminales organizados. En última instancia se trata de elegir entre dar el control al gobierno o a los carteles; no hay una tercera opción en que se pueda hacer desaparecer los mercados de drogas. (Comisión Global de Política de Drogas, 2014, p. 28).

Recientemente, la marihuana, como sustancia controlada dentro de las convenciones internacionales, ha empezado a ser regulada de una manera experimental en la que décadas atrás no habría sido posible. La información técnica y científica ha permitido realizar cambios en las políticas públicas de varios países del hemisferio como en los Estados Unidos, donde diferentes Estados han venido modificando sus normas, manteniendo marcos legales dentro del prohibicionismo penalizador, así como despenalizador, hasta marcos regulatorios y de legalización a través de la participación del sector privado en la producción y comercialización de la sustancia con fines medicinales y recreativos. (Galston y Dionne, 2013; Bewley-Taylor, Blickman, y Jelsma, 2014; y Csete, 2014).

El cambio en la coalición de gobierno en Colombia en el año 2010 abrió la puerta a nuevas discusiones al interior del subsistema, intensificándose tanto el debate como la producción académica en torno al tema. Es a partir de este año que comienza a plantearse la necesidad de reevaluar el modelo prohibicionista buscando alternativas que se centren en la salud pública y los derechos humanos y no en la criminalización. Irrumpe de esta manera un pensamiento regulador, el cual había contado desde décadas atrás con defensores, pero no con una agrupación promotora en la que actores como el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, ministros y congresistas, así como investigadores de reconocidas universidades y centros de pensamiento, se articularan de una manera más organizada para intentar modificar el subsistema de la política de drogas.

Dentro de dicha agrupación se presentan matices tendientes a dar prelación al control estatal en lo referente a las drogas, como aquellos donde se promueve la participación del sector privado tanto en el cultivo, producción y distribución de las mismas, asociándose de esta manera con la liberalización de los mercados. Así ocurre actualmente en Colombia con sustancias como el tabaco y el alcohol, las cuales se encuentran reguladas pero su oferta recae en manos tanto del sector público como del privado.

En el ejercicio de operacionalización de los componentes del posible sistema de creencias regulador, se identificaron también aquellos que corresponden a las creencias del núcleo profundo, las creencias del núcleo de la política, así como las creencias secundarias. Ese análisis se presenta en la Tabla 6.

Tabla 6. Operacionalización de componentes de un posible sistema de creencias regulador.

Núcleo Profundo (Deep Core Beliefs)	Creencias del Núcleo de la Política (Policy Core Beliefs)	Creencias Secundarias (Secondary Beliefs)
<ul style="list-style-type: none"> • El terrorismo y el narcotráfico se retroalimentan uno al otro, porque muchas veces los dineros de las drogas ilícitas son los que financian los actos y los grupos terroristas. • El derecho penal debe ser el último recurso para enfrentar la problemática de las drogas frente a los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, y reservarse para las conductas que más perjuicio causen a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La drogadicción es un grave problema de salud pública que requiere políticas de prevención y del tratamiento del consumo, cimentadas en el respeto a los derechos humanos y enfocadas en la salud pública. • Hay que analizar y discutir si la descriminalización o la regulación del consumo de drogas van a tener efectos positivos, negativos o neutros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario contar con información científica y evidencia sobre los resultados de la política de drogas a través de un Observatorio de Drogas. • Agencia para la Sustitución de Cultivos. • Se requiere un plan integral en materia de sustitución de cultivos ilícitos que aborde el tema desde 6 frentes: La inversión social, la sustitución, la interdicción, la

<ul style="list-style-type: none"> • Se debe concertar y revisar la estrategia mundial contra las drogas ilícitas, para acordar una política global única, más efectiva, basada en evidencia científica y en la que todos los países contribuyan por igual. • Los esfuerzos realizados y los inmensos costos de la guerra contra las drogas no han logrado frenar este flagelo. • Los grandes carteles de la droga fueron desmantelados y ya no amenazan la supervivencia del Estado colombiano. • Combatir la oferta de drogas ilícitas no es un tema de mano blanda o de mano dura, sino de mano inteligente. • Hay que aprender a convivir con las drogas de tal forma que hagan el menor daño posible, así como hoy ocurre con el tabaco y el alcohol. No es posible ni realista un mundo libre de drogas. • Se requiere promover una cultura de la legalidad que nos permita superar el “todo vale”, el culto a la mafia y el culto a la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay que atacar los eslabones de la cadena del narcotráfico de forma diferenciada. El Estado no debe dejar de combatir al crimen organizado, pero se requiere una discusión centrada en la gente, en las víctimas del narcotráfico, que finalmente son los consumidores, los campesinos, las víctimas de la violencia, las “mulas” pequeñas y los presos. • Se debe suspender la aspersión aérea de cultivos ilícitos y definir acciones para mejorar las condiciones de vida de la población rural, preservar los ecosistemas y la biodiversidad, y evitar la deforestación. • La utilización medicinal y terapéutica de la marihuana es una medida práctica y compasiva, para reducir el dolor y la ansiedad de los pacientes con enfermedades terminales, pero también como una forma de comenzar a sacar de las manos de los criminales el ser los intermediarios entre el paciente y una sustancia que les va a permitir aliviar su sufrimiento. 	<p>investigación y la judicialización, consumo y reforma institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al regular el cannabis con fines médicos y científicos, se debe definir si el sector privado extranjero podrá tramitar las licencias respectivas para el desarrollo del sector.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los discursos del Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018).

En línea con la información y el análisis llevado a cabo anteriormente, en la Tabla 7 se presentan fragmentos de discursos e intervenciones de las élites de las políticas públicas que representan aquello que podría llegar a ser un sistema de creencias regulador, centrando la atención en las del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, así como del Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado (21 de agosto de 2014 – 25 de abril de 2016).

Santos, quien llega al poder en el año 2010, marcó una ruptura con sus antecesores frente a la política de drogas, con posiciones basadas en el respeto a los derechos humanos y la salud pública, siendo el primer Presidente que, no sólo en el período de estudio, sino desde que la droga y el narcotráfico fueron problematizados en Colombia en los años 70, asume una posición de liderazgo internacional de crítica frente a los enfoques tradicionales basados en el prohibicionismo, impulsando la revisión y el cambio de estrategias, acorde a la nueva evidencia científica, la cual ha dado cuenta del fracaso de la denominada guerra contra las drogas.

Se identificaron también los temas con los que recurrentemente se asoció la problemática, tales como la necesidad de revisar la estrategia mundial contra las drogas ilícitas con base en información científica, el fracaso de la guerra contra las drogas, asumir un enfoque de derechos humanos y salud pública, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, combatir los eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico y tener alternativas para los eslabones débiles, conformación de un bloque regional que impulse la revisión de la política de drogas ante la ONU y, finalmente, el riesgo que genera el narcotráfico como generador de violencia y terrorismo.

Tabla 7. Temas de asociación de los discursos de las élites de las políticas públicas desde el posible sistema de creencias regulador.

Tema de asociación	Actor de las élites que lo enuncia, tipo de intervención, lugar y fecha.	Fragmento de la intervención
Revisión de la estrategia mundial contra las drogas ilícitas con base en información científica	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su 65 Periodo de Sesiones Ordinarias. Nueva York, Estados Unidos. 24 de septiembre de 2010.	"Vemos con preocupación la contradicción de algunos países que, por un lado, exigen una lucha frontal contra el narcotráfico y, por otro, legalizan el consumo o estudian la posibilidad de legalizar la producción y el comercio de ciertas drogas. (...) Estas contradicciones hacen urgente —y en esto nos unimos al llamado del Presidente Leonel Fernández, de República Dominicana—, que concertemos y revisemos la estrategia mundial contra las drogas ilícitas, para acordar una política global única, más efectiva y en la que todos los países contribuyamos por igual a este esfuerzo." (Santos, 2010).
	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en la instalación de la VI Cumbre de las Américas. Cartagena, Colombia. 14 de abril de 2012.	"Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que —sin prejuicios ni dogmas— contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad. Debe ser una discusión abierta, sin sesgos ideológicos, sin sesgos políticos, rigurosa, y basada en la evidencia sobre los costos y beneficios de cada alternativa." (Santos, 2012).
Fracaso de la guerra contra las drogas	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en el Foro "Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?" Bogotá D.C., Colombia. 14 de agosto de 2014.	"La guerra contra las drogas que se declaró el mundo en Naciones Unidas ha sido una guerra que en cierta forma ha fracasado. El enfoque actual de esa guerra no ha sido exitoso. (...) El flagelo no desaparece." (Santos, 2014).
	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en	"En el año 1961, cuando se suscribió la Convención Única de las Naciones Unidas

	la instalación de la XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas. Cartagena, Colombia. 2 de junio de 2015.	sobre Estupefacientes, el mundo inició una guerra que hoy, 54 años después, tenemos que reconocer que no hemos ganado. Llevamos 54 años en guerra y no la hemos ganado. Y la pregunta es: ¿Eso es lo mejor que podemos hacer? ¿Acaso el actual es el único enfoque con el que se puede hacer frente a este fenómeno?” (Santos, 2015).
Enfoque de derechos humanos y salud pública	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en el Foro “Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?” Bogotá D.C., Colombia. 14 de agosto de 2014.	“La discusión avanza en Washington, en el Consejo Permanente, donde hemos abogado también generar consensos en torno a políticas de prevención, del tratamiento del consumo, cimentadas y esto es un elemento importante, cimentadas en el respeto a los Derechos Humanos y enfocadas en la Salud Pública. Con esos paraguas, por así decirlo, con esos principios, eso también ayuda a ir encontrando caminos.” (Santos, 2014).
	Palabras del Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, Yesid Reyes Alvarado, con ocasión del Segmento Especial del 58 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes. Viena, Austria. 14 de marzo de 2015.	“(…) el consumo de drogas debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública; esto implica poner el énfasis en la prevención, no estigmatizar a los usuarios, reconocerles sus derechos y adoptar medidas que reduzcan el daño asociado a los usos problemáticos. También en el ámbito del consumo se requiere el diseño de respuestas diferenciadas frente a las diversas sustancias y a las distintas poblaciones. En este contexto, el gobierno de Colombia reafirma su decisión de continuar impulsando la regulación del uso de la marihuana medicinal en nuestro país. Es imprescindible abrir una reflexión sobre cómo debemos responder al problema del consumo de drogas privilegiando una perspectiva de salud pública y de respeto a los derechos humanos, que marque una diferencia con el uso del derecho penal como forma de reacción frente a conductas delictivas.” (Reyes, 2015).
Medio ambiente y recursos naturales	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en la instalación de la XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas. Cartagena, Colombia. 2 de junio de 2015.	“Como ustedes deben saber, recientemente decidimos suspender la aspersión aérea de los cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, atendiendo una recomendación de la Organización Mundial de la Salud, pero, sobre todo, una sentencia de nuestra Corte Constitucional. Éramos el único país que asperjaba el glifosato para combatir los cultivos de droga.” (Santos, 2015).

	Declaración del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, al poner en marcha la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos. Bogotá D.C., Colombia. 22 de septiembre de 2015.	“Hoy, entonces, comienza una nueva era en la lucha contra el narcotráfico en nuestro país. (...) El dividendo ambiental de este plan, así lo está percibiendo el mundo, es inmenso. No solo avanzaremos contra toda la cadena del narcotráfico, no solo mejoraremos las condiciones de vida de nuestra población rural, sino que cuidaremos y preservaremos nuestros parques, nuestro ecosistema, nuestra biodiversidad y evitaremos, por supuesto, la deforestación.” (Santos, 2015).
Combatir los eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico y tener alternativas para los eslabones débiles	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en el Foro “Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?” Bogotá D.C., Colombia. 14 de agosto de 2014.	“¿Qué sacamos con encarcelar campesinos? Debemos seguir atacando los eslabones más fuertes de la cadena. Y así lo hemos hecho. Y lo seguiremos haciendo, porque en el caso colombiano es una cuestión casi que de seguridad nacional. (...) Y los planes de tratamiento diferenciado para prevenir el consumo, curar la adicción que voluntariamente quiera ser curada, generar mecanismos para mitigar los daños del consumo. Todo eso es parte de lo que tenemos, cada vez, discutir más y poner más en marcha.” (Santos, 2014).
Conformación de un bloque regional que impulse la revisión de la política de drogas ante la ONU	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en la apertura de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela. 2 de diciembre de 2011.	“Y creo que bien valdría la pena analizar, simplemente sentarnos a discutir, si lo que estamos haciendo es lo correcto, si lo que estamos haciendo nos va a llevar al objetivo final, si vamos a poder vencer este flagelo o si hay otros mecanismos. Yo creo que si América Latina dice discutamos el problema —porque nosotros tal vez no hay una región que más esté sufriendo el flagelo del narcotráfico y lo dice un país que ha tenido relativo éxito que América Latina—, y por eso creo que bien vale la pena llevar, de pronto al seno de las Naciones Unidas, la solicitud de que discutamos.” (Santos, 2011).
	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su 67° Periodo de Sesiones Ordinarias. Nueva York, Estados Unidos. 26 de septiembre de 2012	“Los gobiernos de América acordamos emprender un análisis y una discusión sobre el balance, la efectividad y las perspectivas de la llamada 'Guerra contra las Drogas', y sobre las posibles alternativas a ella. Es nuestro deber determinar —sobre bases objetivas científicas— si estamos haciendo lo mejor que podemos o si existen mejores opciones para combatir este flagelo.” (Santos, 2012).

	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en el Foro “Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?” Bogotá D.C., Colombia. 14 de agosto de 2014.	“También promovimos y estamos activamente en la organización de una Asamblea Especial de Naciones Unidas dedicada también al problema de las drogas, que ya está citada para el año 2016. Lograr buenos resultados en esa Asamblea depende de la disposición de los países a aceptar que las políticas de drogas no pueden continuar sin modificaciones, aceptar que no hemos ganado.” (Santos, 2014).
Violencia y terrorismo	Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en el Foro “Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?” Bogotá D.C., Colombia. 14 de agosto de 2014.	“Los grandes carteles de la droga fueron desmantelados y ya no amenazan la supervivencia del Estado colombiano, los cultivos de coca se han venido reduciendo, la última cifra es que es un 60 por ciento en la última década. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el negocio de las drogas –de las drogas ilícitas– sigue ahí vigente, vivito y coleando sigue siendo muy lucrativo, y el narcotráfico sigue siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo.” (Santos, 2014).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los discursos del Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018) y del ex Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado.

A diferencia de los contenidos enunciados por las élites de las políticas públicas en la primera década del siglo XXI, tiempo en el cual fue hegemónico el prohibicionismo, entre los años 2010 y 2015 los discursos y las prácticas se orientaron hacia la promoción de políticas basadas en los derechos humanos y la salud pública. Eventos externos al subsistema de la política de drogas como el cambio en la coalición de gobierno y el inicio de los diálogos para lograr un acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, sumado a cambios de opinión a nivel mundial, también incidieron directamente en el subsistema. A nivel interno del subsistema, se identifican los cambios en materia de política de drogas frente a sustancias como la marihuana en diferentes Estados de los Estados Unidos, así como en Uruguay (Uprimny, 2013; Bermúdez, 2013), sumado a los giros dados a nivel interno sobre dosis personal y de aprovisionamiento, aspersiones aéreas con herbicida glifosato y reglamentación de la marihuana con fines médicos y científicos. Además, se abrió campo una posición política basada en el diálogo y el consenso, impulsada por el Gobierno Nacional, que empezó a generar cuestionamientos sobre el modelo prohibicionista, presentándose nueva información y evidencia científica, lo que se configuraría como un indicio de un aprendizaje orientado a las políticas (*Policy-oriented learning*). Así, se ponía en duda la política de drogas de los gobiernos anteriores, generando a su vez un cambio de actitudes en las élites de las políticas.

Se puede considerar entonces que de las cuatro vías para el cambio del subsistema propuestas por Sabatier y Weible (2007) presentadas en la Tabla 1, tres de ellas intervinieron en la alteración del subsistema, a saber: eventos externos al subsistema (*External subsystem events*), aprendizaje orientado a las políticas (*Policy-oriented learning*) y eventos internos del subsistema (*Internal shocks*). En el análisis de los fragmentos de los discursos arriba presentados, se identifican los temas recurrentes a los que fue asociada la problemática de las drogas y el narcotráfico, no ya bajo un pensamiento moralizante y ecologista que pretendió mostrar una crisis de la institucionalidad amenazada por el terrorismo, presente entre los años 2000 y 2010, sino a partir de una política que, aunque partía de reconocer el vínculo entre el narcotráfico y los actos de violencia y terrorismo, argumentaba el fracaso de la política internacional de la guerra contra las drogas. Para ello se proponía revisar la estrategia mundial contra las drogas ilícitas con base en información científica, impulsando la conformación de un bloque regional que promoviera la discusión ante la ONU a partir de un enfoque de derechos humanos y salud pública, en procura de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, así como combatir los eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico, definiendo a la vez alternativas para los eslabones débiles más allá de la imposición del derecho penal.

3.3 Análisis de los posibles sistemas de creencias frente al cannabis

Presentados los alcances y propósitos de los supuestos sistemas de creencias que se debaten en torno al camino que debería tomar la política de drogas en el país, se esperaría que tan sólo uno de ellos fuera el que definiera el actuar del Estado en la materia actualmente, lo cual no es cierto si se analizan en detalle las diferentes normas y jurisprudencia, y la forma en que abordan, para el caso del cannabis, las diferentes fases, ya sea de cultivo, producción, distribución, posesión o consumo. El análisis de la información permite suponer que en Colombia no imperaría un único sistema de creencias en lo referente a las drogas, el cual se creería entonces que es el prohibicionista. Más allá de esto se identifican serias inconsistencias en la política, que terminan generando un alto nivel de incertidumbre tanto para quienes hacen uso de dichas sustancias, como para instituciones como la Policía y la Fiscalía, así como para jueces y altas cortes. Para explicar estas inconsistencias se presenta en la Tabla 8 una revisión de cada una de las fases arriba indicadas para el cannabis, la normatividad que aplica y el modelo al que responde, en tanto es la sustancia psicoactiva ilícita de mayor consumo en Colombia y el mundo.

Tabla 8. Prohibicionismo y regulación frente a cannabis en Colombia.

Fase	Prohibición	Regulación
Cultivo	<p>Sólo en cantidades superiores a 20 plantas. Las penas están establecidas en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 o Código Penal Colombiano, las cuales fueron aumentadas junto a otros tipos penales a través del artículo 14 de la Ley 890 de 2004, quedando de la siguiente manera:</p> <p>“Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”</p>	<p>La Ley 30 de 1986 establece en su artículo 2 que una plantación: “Es la pluralidad de plantas, en número superior a veinte (20), de las que pueden extraerse drogas que causen dependencia, (...)”. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en providencia SP7600-2015 del 17 de junio de 2015, proferida por la Magistrada Ponente Patricia Salazar Cuéllar, reitera lo arriba establecido en referencia a la Ley 30 de 1986 al analizar el caso de un ciudadano al que le fue incautada parte de una planta de marihuana, lo que no estructura el delito de “conservación o financiación de plantaciones” descrito en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 o Código Penal Colombiano.</p>
Producción	<p>En tanto la marihuana no requiere un proceso de transformación de la materia prima natural, es decir las flores que produce la planta hembra, -como sí lo requiere la producción de cocaína-, esta fase se encuentra regulada por la misma normatividad de la referente al cultivo arriba indicada.</p>	
Distribución (tráfico)	<p>El artículo 376 de la Ley 599 de 2000, modificado por la Ley 1453 de 2011, establece que:</p> <p>“El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie <u>o suministre a cualquier título</u> sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (Subrayado fuera de texto).</p> <p>La Corte Suprema de Justicia en el proceso 29183 del 18 de noviembre de 2008, y que tuvo como Magistrado Ponente a José Leonidas Bustos Martínez, afirmó que “(...) cuando se trata de cantidades de drogas ilegales, comprendidas inclusive dentro del concepto de la dosis personal, destinadas no al propio consumo sino a la comercialización o, por qué no, a la distribución gratuita, la conducta será antijurídica pues afecta los bienes que el tipo penal protege (...)”</p>	<p>La distribución no puede darse ni de forma gratuita ni en forma de venta en tanto afecta derechos de terceros, lo que implica una conducta punible.</p>

Posesión o porte.		<p>La Corte Constitucional en Sentencia C-221 de 1994 y que tuvo como Magistrado Ponente a Carlos Gaviria Díaz marcó un precedente al despenalizar el porte y consumo de sustancias estupefacientes en el marco del derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestando que “Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales”.</p> <p>El concepto de dosis personal, corresponde a una categoría jurídica que se encuentra vigente y regulada en el orden jurídico colombiano, según lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C-491 de 2012. Además la Corte Suprema de Justicia en providencia SP15519-2014, con Radicación N° 42617, del 12 de noviembre de 2014, y que tuvo como Magistrado Ponente a Gustavo Enrique Malo Fernández, concluyó que: “La posición uniforme de la Corte en relación al porte de estupefacientes destinado al consumo se puede sintetizar así: si la cantidad que se lleva consigo sobrepasa ligeramente la dosis legal de uso personal carecerá de lesividad por su insignificancia (...)” Cabe aquí precisar que no ha sido establecida la cantidad sobre la cual puede excederse la dosis mínima, que hoy es de 20 gramos de marihuana, y que los jueces actúan según su propio criterio para definir qué consideran dentro de los límites de la denominada “dosis de aprovisionamiento”.</p>
Consumo		<p>La Corte Suprema de Justicia en la misma providencia arriba indicada concluyó: “Que el consumo de estupefacientes es una conducta que no tiene la potencialidad de afectar bienes jurídicos ajenos (la salud o la seguridad pública, o el orden económico y social).”</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las leyes 30 de 1986, 599 de 2000, 890 de 2004; las sentencias C-221 de 1994, C-491 de 2012; y providencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

A partir de esto se interpreta que está regulado que un consumidor de marihuana cultive hasta 20 plantas, no siendo esta una conducta antijurídica. La cosecha que obtiene de ellas, en caso de obtenerla al mismo tiempo, sí puede ser antijurídica en tanto supera notoriamente los 20 gramos permitidos como dosis personal, así como lo definido como dosis de aprovisionamiento, lo cual

presenta un vacío jurídico al no estar definida la cantidad para ésta. Deberá entonces conservar estas cantidades con el riesgo de ser aprehendido con ella. Así las cosas, la cosecha permitida de las 20 plantas puede generar una conducta punible. Seguidamente es claro que el Código Penal prohíbe distribuir, ya sea a modo de venta o gratuita cualquier cantidad de dicha cosecha, por lo que su destino debe ser para uso personal. Si decide portarla en la calle, debe ser además dentro del concepto de dosis personal, es decir, hasta 20 gramos, pero en caso de ser sorprendido estará incurriendo en una conducta prohibida, mas no penalizada. El consumo de la misma está también prohibido según el Acto Legislativo 02 de 2009, lo que lleva a una inseguridad jurídica a partir de la inconsistencia generada, en donde queda a la interpretación de la Policía si proceder a incautar la sustancia ya sea dejando en libertad a quien la porta, o detenerlo y presentarlo ante autoridades judiciales.

Más confusa e inconsistente es la situación de quien por determinadas razones no pueda cultivar su propia marihuana, sino que deba comprarla. En este caso quien le vende la sustancia estaría cometiendo el delito en el marco del artículo 376 del Código Penal. El comprador-consumidor participa entonces de un acto ilegal el cual por sí mismo lo pone en situación de riesgo debido a que debe obtener la sustancia, en la mayoría de los casos a personas que hacen parte de redes de microtráfico, no pudiendo además verificar ni conocer la calidad del producto, con los riesgos que ello conlleva en materia de salud. Una vez el consumidor tiene la sustancia en sus manos, y siempre que ésta se encuentre dentro del rango de la dosis personal, estaría portándola en contravía de lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2009, lo que acorde con lo arriba indicado, puede conllevar a su incautación por parte de la Policía. Continúa la misma situación a la que se enfrenta como consumidor con el primer ejemplo dado, por lo que deberá consumirla en un lugar privado o a escondidas de las autoridades.

Una política consistente en la materia debería entonces regular coherentemente lo referente al cultivo y producción, distribución, posesión y consumo, de manera que el consumidor pueda ejercer su derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto su decisión íntima ha sido la de consumir la droga, sin violar el derecho a la salud de terceros. Estos vacíos no tendrían que verse como simples descuidos del legislador, sino que son a su vez formas de operar del aparente existente sistema de creencias prohibicionista.

3.4 Coaliciones promotoras en la política de drogas en Colombia

Las coaliciones promotoras son el resultado de la articulación y alianza de actores que tienen por objetivo trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas. Para el caso en estudio corresponden a aquellos que, ya sea que promuevan el prohibicionismo o la regulación, se organizan de una manera más o menos coordinada para incidir en la política pública de drogas, compartiendo para esto componentes de las creencias del núcleo de la política. Es necesario dejar por sentado que para llegar a afirmar la existencia de éstas coaliciones se requiere aplicar técnicas de investigación que permitan definir su composición, forma de operar y tendencias internas, lo cual puede lograrse a través de la observación directa en escenarios de toma de decisiones y entrevistas semiestructuradas aplicadas a los actores que se agrupan para constituirlos. En este sentido, y en el marco de los alcances que permite la revisión documental como técnica aplicada en esta tesis, hablaremos de agrupaciones de actores que pueden confluir en una coalición.

A fin de plasmar sus valores prioritarios frente a la problemática, las coaliciones adelantan estrategias de difusión de sus ideas en escenarios claves para la toma de decisiones como lo son el Congreso, los medios de comunicación, foros académicos, altas instancias judiciales como las cortes, ministerios y organismos internacionales. De esta manera logran poner en agenda la problemática y su forma de concebirla, así como las medidas que se deberían tomar para solucionarla. En su análisis es importante tener presentes dos elementos referidos al contexto en el que operan las coaliciones promotoras: El primero es el grado de consenso necesario para lograr importantes cambios en la política, entendido como las normas establecidas para la toma de decisiones, ya sea mediante consenso o por mayorías, siendo para Colombia la regla de las mayorías la que define la toma de decisiones en materia de política pública. El segundo es el grado de apertura del sistema político, en el cual se dan las políticas públicas, siendo que para sistemas políticos abiertos como el nuestro, el equilibrio de poderes permite la incidencia de diferentes actores tanto de la Rama Ejecutiva como de la Legislativa y la Judicial, a través de las altas cortes, operando como intermediarias de la política (*Policy Brokers*). El grado de apertura determina también la participación de otros actores no gubernamentales.

Otro elemento de análisis necesario en el abordaje de las coaliciones promotoras es el relacionado con el aprendizaje que se da entre los sistemas de creencias de diferentes

coaliciones. Cuando ambas coaliciones alteran aspectos centrales o secundarios de sus sistemas de creencias como resultado del debate y no de condiciones externas, se valida la importancia de las ideas y el conocimiento que ha propuesto el Marco de Coaliciones Promotoras. Esta acumulación gradual de conocimiento y evidencia es lo que se ha denominado como la *función esclarecedora*.

En el análisis de las políticas públicas es necesario identificar las diferentes coaliciones promotoras que actúan dentro de un subsistema de la política, ajustándose en todo caso a los posibles sistemas de creencias antes analizados, el prohibicionista y el regulador. El papel que desempeñan estas supuestas coaliciones, ya sea como dominantes o competitivas, así como lograr un nivel de desagregación de los principales actores que la componen, es tan importante como reconocer la forma en que se han venido estructurando a lo largo del tiempo, teniendo claro que las coaliciones no son homogéneas y tienen diferentes niveles de agregación y de compromiso por parte de sus integrantes.

En el subsistema de la política de drogas en Colombia se ha logrado en los últimos años la consolidación de dos agrupaciones de actores que pueden confluir en la conformación de sus respectivas coaliciones promotoras, las cuales han alcanzado un importante nivel de madurez debido a la relevancia del tema en el país: la prohibicionista y la reguladora. Aquella agrupación que representaría el sistema de creencias prohibicionista ha contado con condiciones favorables para su desarrollo durante décadas, tales como una normatividad internacional acogida por Colombia para enfrentar el problema; la existencia de carteles de la droga que alcanzaron niveles importantes de desestabilización de la institucionalidad; la presencia de un conflicto armado prolongado cuyos actores han tenido vínculos directos con el narcotráfico; el respaldo de la comunidad internacional para adelantar acciones contundentes contra el tráfico de drogas, como es el caso del Plan Colombia; estudios científicos que dan cuenta del incremento del consumo de sustancias psicoactivas en el país; entre otros factores que fortalecieron la posición en torno a mantener fiscalizadas las sustancias psicoactivas.

Por su parte, la agrupación que promueve posiciones a favor de la regulación de estas sustancias ha venido estructurándose en los años recientes, y con mayor fuerza desde el 2010, siendo determinante dar cuenta de aquello definido por Sabatier y Weible (2007), como las vías o caminos para que se generen cambios en el subsistema de la política. En ese sentido, se

presentaron eventos externos al subsistema *-External subsystem events-* de la política de drogas como el cambio en la coalición de gobierno en el año 2010 y el inicio oficial de los diálogos para lograr un acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP en el 2012, proceso que llevó a poner en medio de la negociación la discusión sobre la política de drogas a fin de acordar estrategias conjuntas para solucionar el problema del narcotráfico.

Los cambios recientes en el sistema político global en lo relacionado con la problemática de las drogas, impactaron internamente *-Internal shocks-* el subsistema de la política de drogas en Colombia, a través de cambios en la legislación de algunos Estados de los Estados Unidos respecto a la marihuana, lo que se ha convertido en una especie de laboratorio sobre política de drogas, en donde se invita a adoptar medidas diferenciadas para cada una de las sustancias psicoactivas. En este sentido, puede afirmarse que hoy la política internacional de drogas está siendo modificada, en parte, a partir de cambios en las legislaciones nacionales en torno a esta sustancia ilícita, que es la más consumida en el mundo. El principal referente para la región ha sido la legalización de la marihuana con fines recreativos en los Estados de Colorado y Washington en 2012⁸, que fue seguida por Oregon, Alaska y el Distrito de Columbia, sede de la Casa Blanca, en 2014. Los Estados de California, Massachusetts y Nevada legalizaron su uso recreacional a fines de 2016 y, aunque se encuentra por fuera del período de estudio, permite ver la tendencia en el cambio de la política. (California, Arizona, Massachusetts, Nevada y Maine aprueban consumir marihuana como uso recreativo, 9 de noviembre de 2016).

Para analistas como Colleta Youngers y Adam Schaffer (2014), esta situación enfrentará a nuevas realidades a los encargados del diseño de las políticas públicas en los Estados Unidos, quienes han de lidiar con un marco internacional prohibicionista en medio de las tendencias a la legalización al interior de su país. Esto indica, según Rodrigo Uprimny (2012), que lo sucedido inicialmente en Colorado y Washington fue el primer paso del ocaso del modelo prohibicionista

⁸ Dave Bewley-Taylor, Tom Blickman y Martin Jelsma han propuesto denominar este fenómeno como “oleadas de deserción blanda”. Aunque en los Estados Unidos ya se venían dando cambios desde los años setenta en materia de flexibilizar las leyes que penalizaban el porte de marihuana, y que ha sido denominada como la “primera oleada de deserción blanda”, no será hasta fines de los años 90 que vuelva a ponerse en la agenda pública la necesidad de modificar las leyes internacionales frente a las drogas a partir de cambios normativos locales. Se abre paso entonces la “segunda oleada de deserción blanda”, orientada a la legalización del uso medicinal de la marihuana, y que tuvo como primer experiencia la Ley de Uso Compasivo en California, que exime el uso médico de sanciones penales, siendo de esta manera el primer Estado en legalizar el uso medicinal, Maine lo haría en 1999, y Colorado, Hawai y Nevada lo harían en el año 2000, la cual se ha extendido hasta el presente y que ha venido configurándose de la mano de una “tercera oleada de deserción blanda” en los Estados Unidos desde el año 2012 cuando los Estados de Colorado y Washington, que juntos superan los 12 millones de habitantes dieron un paso hacia la legalización del uso recreativo de la marihuana. (Bewley-Taylor, Blickman, y Jelsma, 2014)

a nivel internacional.⁹ Importantes medios de comunicación como la cadena de televisión CNN¹⁰ y el periódico The New York Times¹¹ han promovido también abiertamente un debate a favor de nuevas alternativas al modelo prohibicionista a partir de los cambios que se han venido dando al interior de los Estados Unidos con relación a la marihuana.

Otro evento que impactó a nivel interno al subsistema de la política de drogas en Colombia - *Internal shocks*- fue a partir de las decisiones tomadas desde otros subsistemas como el de la salud, el cual ha sido impulsor de cambios contundentes en la política de drogas. Esos cambios se evidencian a través de la suspensión de las actividades de aspersión aérea con glifosato del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, a través de la Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, y la Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, así como también mediante la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos a través del Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015.

Además de esto, hay indicios que permiten inferir que el aprendizaje orientado a las políticas - *Policy-oriented learning*- dado a partir de nueva información y evidencia científica, por medio de la participación de universidades, centros de investigación y fundaciones, fue otro de los elementos que impactaron el subsistema de la política, al aportar elementos claros sobre el

⁹ Cuatro razones explican el ocaso del modelo: “Primero, porque esos referendos atacan el corazón de la prohibición, que precisamente penaliza cualquier uso recreativo de sustancias como el cannabis. Segundo, porque esas decisiones no son fruto de un arrebato momentáneo de votantes excéntricos, sino que expresan un creciente apoyo ciudadano a la legalización de la marihuana, que en Estados Unidos llega, según una encuesta Gallup de 2011, al 50%, mientras que en 1969 era de sólo 12%. Tercero, porque el porcentaje de personas que en EE. UU. consumen marihuana regularmente es menor al 10%. La mayor parte de quienes hoy apoyan la legalización del cannabis no son entonces consumidores de drogas, que voten por interés propio, sino ciudadanos ordinarios que se oponen a la prohibición por razones morales y de conveniencia pública (...) Finalmente, porque EE. UU. ha sido el principal promotor de la prohibición a nivel mundial, por lo que cualquier cambio de política en ese país tendría un impacto global. Y la reelección de Obama ayuda pues es mucho más abierto a explorar nuevas políticas frente a las drogas que los republicanos.”

¹⁰ El 9 de agosto de 2013 el neurocirujano Sanjay Gupta, corresponsal médico en jefe del área de salud de la cadena norteamericana CNN, quien había estado en contra de las políticas de legalización de la marihuana, publicó una columna que sería la antesala a los tres documentales sobre la marihuana medicinal más vistos en internet en los últimos años, titulados “Weed”. Su columna titulada “Why I changed my mind on weed” es una disculpa pública a su posición previa en contra de la marihuana, en la cual reconoce no haber sido riguroso en la revisión de literatura científica ni en el estudio de casos reales que requirieran el uso de la marihuana medicinal: “*We have been terribly and systematically misled for nearly 70 years in the United States, and I apologize for my own role in that. I hope this article and upcoming documentary will help set the record straight.*” (Gupta, 2013)

¹¹ El periódico The New York Times, uno de los más leídos en los Estados Unidos y el diario más influyente en el mundo asumió desde su mesa editorial una posición a favor de la legalización de la marihuana en julio de 2014, acompañada de varias investigaciones con entregas dominicales durante varios meses. Su primera editorial titulada “Repeal prohibition, again” detalla los daños que la prohibición de la marihuana ha generado en la sociedad estadounidense, con un total de 658.000 arrestos en 2012 por posesión de marihuana, comparado con 256.000 para posesión de cocaína, heroína y sus derivados. La mayoría de estos arrestos, afirma el diario, están mediados por políticas racistas. Finalmente eleva una crítica al Congreso de los Estados Unidos, quien no ha sido capaz de actuar frente a este tema como sí lo ha sido ante otros. («Repeal Prohibition, Again», 2014)

fracaso de la guerra contra las drogas ante el incremento de la oferta y la demanda, no solo en Colombia sino a nivel global¹². Se abrió paso también a la discusión sobre la necesidad de tomar nuevos caminos para enfrentar la problemática, poniendo en duda la política de drogas de los gobiernos anteriores y generando a su vez un cambio de actitudes en las élites de las políticas. Esto cohesionó la agrupación de actores pro regulación, lo que se evidencia al comparar las Tablas 5 y 7, donde los discursos de las élites de las políticas públicas cambiaron notoriamente a partir del año 2010 dando cuenta de la emergencia de un giro en el subsistema de la política de drogas.

¹² El Informe Mundial sobre las Drogas 2016 publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - ONUDC, calcula que 1 de cada 20 adultos, es decir, alrededor de 250 millones de personas de entre 15 y 64 años, consumieron por lo menos una droga en 2014. Más de 29 millones de personas que consumen drogas sufren trastornos relacionados con ellas, 12 millones de esas personas son consumidores de drogas por inyección, de los cuales el 14% viven con VIH. El número de muertes relacionadas con las drogas en 2014 se calculó en alrededor de 207.400. Los consumidores de cannabis sumaron 183 millones de personas en 2014. Los consumidores de opiáceos y opioides sujetos a prescripción médica se estiman en 33 millones de personas, registrando un marcado aumento del consumo de heroína en América del Norte. Desde 2010 también ha ido aumentando el consumo de cocaína, debido principalmente al aumento del consumo de esa sustancia en América del Sur. Es posible que en los últimos años haya aumentado la oferta de drogas por Internet, incluido en el mercado anónimo en línea de la “red oscura”. El mercado de Nuevas Sustancias Psicoactivas sigue caracterizándose por el gran número de sustancias nuevas de las que se informa. Aunque todavía se están reuniendo los datos correspondientes a 2015, en ese año se informó a la UNODC de 75 sustancias nuevas por primera vez, frente a un total de solo 66 en 2014.

4. EJES DE DISCUSIÓN, POSIBLES COALICIONES PROMOTORAS Y ACTORES PRINCIPALES EN EL SUBSISTEMA DE LA POLÍTICA DE DROGAS

Los sistemas prohibicionista y regulador se han expresado a través del período de estudio en diferentes decisiones tomadas por las tres ramas del poder público. Tras la revisión de diferentes proyectos de ley, proyectos de acto legislativo, sentencias de control constitucional, sentencias de casación de la Corte Suprema de Justicia, providencias del Consejo de Estado y resoluciones expedidas por entidades del gobierno, se identificaron tres principales temas o ejes de discusión en torno a los cuales se han enfrentado las agrupaciones de actores entre los años 2000 y 2015, a saber¹³:

- 1) Dosis para uso personal y dosis de aprovisionamiento.
- 2) Uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea.
- 3) Reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos.

De los documentos analizados, 11 de ellos se enmarcan dentro del prohibicionismo y 15 en el modelo regulador. A esta revisión documental se suman 23 discursos presidenciales analizados (8 de Andrés Pastrana Arango, 14 de Álvaro Uribe Vélez y 11 de Juan Manuel Santos Calderón), referenciados en el apartado 3.2.

Este capítulo tiene por objetivo analizar los principales ejes de discusión en torno a los cuales se debatieron las posibles coaliciones promotoras y sus principales actores dentro del subsistema de la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015. La importancia de la identificación

¹³ El Sistema de Creencias Prohibicionista se expresa, entre otros, a través de la Ley 745 del 19 de julio de 2002; la Ley 796 del 21 de enero de 2003; el Proyecto de Acto Legislativo 133 del 27 de septiembre de 2006; el Proyecto de Acto Legislativo 22 del 22 de marzo de 2007; el Proyecto de Acto Legislativo 04 del 30 de julio de 2007; y el Acto Legislativo 02 del 21 de diciembre de 2009. El Sistema de Creencias Regulador por su parte se expresa en la Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003 de la Corte Constitucional; el Proceso No. 29183. Providencia del 18 de noviembre de 2008 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; el Proceso No. 31531. Providencia del 8 de julio de 2009 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; la Sentencia C-574 del 22 de julio de 2011 de la Corte Constitucional; la Ley 1566 de 31 de julio de 2012; el Proceso No. 42617 (SP15519-2014). Providencia del 12 de noviembre de 2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; y el Proceso No. 44891 (SP7600-2015). Providencia del 17 de junio de 2015 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

de estos ejes radica en que es en torno a ellos que se ha consolidado una posición dominante o competitiva de las agrupaciones, elevando sus argumentos a diferentes escenarios, logrando una y otra plasmar sus creencias.

Se abordará, según las tablas 9, 11 y 13, un esquema de análisis en el cual se presentan, para los posibles sistemas de creencias prohibicionista y regulador, lo que podría denominarse como los componentes del núcleo profundo y de las creencias del núcleo de la política para cada uno de los tres ejes de discusión identificados, así como fragmentos de discursos de las élites de la política de cada coalición promotora. Se complementa al final con las intervenciones de los intermediarios de la política respecto al tema, zanjando la discusión acorde a los desarrollos jurisprudenciales. A su vez, las tablas 10, 12 y 14 presentan los principales actores de cada agrupación para cada eje de discusión, resaltando las intervenciones más relevantes que dan cuenta de las ideas que respaldan sus respectivas creencias.

4.1 Dosis para uso personal y dosis de aprovisionamiento

La dosis para uso personal, que conllevó luego a un desarrollo jurisprudencial respecto a la dosis de aprovisionamiento, ha sido el eje de discusión que ha tenido mayor despliegue y constancia en el subsistema de la política de drogas, no sólo desde el año 2000, sino desde que fue aceptada por la Sentencia C-221 de 1994. En este eje de discusión se identificó un primer momento, que comprende los años 2000 a 2010, en el que el prohibicionismo ejercía una posición dominante en el subsistema, buscando el desmonte del derecho al porte y consumo de la dosis personal de sustancias estupefacientes. Un segundo momento, desde finales de 2010 hasta 2015, en el que, a partir del cambio en la coalición de gobierno, el modelo regulador asume un papel predominante, orientando sus acciones hacia la regulación de la marihuana con fines medicinales, sin tocar aún la regulación con fines recreativos, pero dejando abierta la puerta para analizar sus ventajas y desventajas. Esta posición les permitió a los actores impulsores de la regulación dejar de lado la discusión frente a la dosis personal, la cual dio por superada a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-574 de 2011 en donde establece que la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, salvo prescripción médica, que en un principio parece como absoluta, podría estar limitada.

Actores de las agrupaciones pertenecientes al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, se enfrentaron constantemente buscando modificar el subsistema de la política a su favor. Así fue durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el cual se intentó reformar la Constitución, en primer lugar, mediante la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, en donde el Gobierno incluyó una pregunta que modificaría el artículo 16 de la Carta referente al derecho al libre desarrollo de la personalidad. La Sentencia C-551 de 2003, que tuvo como Magistrado Ponente a Eduardo Montealegre Lynnet, declaró esta pregunta inconstitucional por violación del principio de publicidad. En el año 2006 nuevamente el Gobierno intentó introducir el tema de las sanciones al porte y consumo de estupefacientes a través del Proyecto de Acto Legislativo 133 de 2006, buscando, entre otros, la reforma del artículo 16 de la Constitución; sin embargo, esa iniciativa no tuvo éxito al no ser aprobada en el Congreso de la República.

En el año 2007, fueron dos los intentos para sancionar el porte y consumo de estupefacientes. Primero, mediante el proyecto de Acto Legislativo 22 de 2007, radicado en la Secretaría General del Congreso el 22 de marzo. No obstante, el proyecto no fue aprobado por el legislativo. Luego, meses después, el Gobierno radicó el proyecto de Acto Legislativo 04 de 2007, el cual fue archivado en debate. Fue a partir de este año que los intentos para sancionar el porte y consumo se orientaron hacia la reforma al artículo 49 de la Constitución, relativo al derecho a la salud. Aunque en el año 2008 no se llevaron a cabo intentos de reforma constitucional, es relevante hacer mención a la publicación del “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Hogares de Colombia”, el cual fue una fuente de información importante para que en 2009 el gobierno de Álvaro Uribe Vélez buscará por quinta vez reformar la Constitución Política y sancionar así el porte y consumo de sustancias estupefacientes. Esa vez sí se logró alcanzar exitosamente el objetivo deseado, dando como resultado el Acto Legislativo 02 de 2009, el cual tuvo control constitucional con la Sentencia C-574 de 2011, que tuvo como Magistrado Ponente a Juan Carlos Henao Pérez.

La Rama Judicial, especialmente la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, operaron a manera de intermediarias de la política (*policy broker*), abordando demandas en contra de dicho Acto Legislativo, así como casos puntuales en los que personas que llevaban una cantidad de dosis levemente mayor a la permitida no podían ser penalizadas en tanto no estaban

atentando contra bienes jurídicos como la salud pública, el orden socioeconómico y la seguridad pública.

En este contexto, los promotores de la regulación han procurado generar espacios de análisis y discusión motivando un probable aprendizaje orientado al cambio en la política pública a través de foros en donde la academia ha logrado un lugar de autoridad que antes no tenía. Los medios de comunicación, por su parte, han hecho eco a una nueva perspectiva sobre la problemática de las drogas, a lo que se suman los cambios en las leyes de otros países, como es el caso de los Estados Unidos y Uruguay, que dieron un giro en relación con la marihuana. La Tabla 9 permite ver esta discusión en torno a la dosis de uso personal y la dosis de aprovisionamiento de una manera más clara.

Tabla 9. La dosis de uso personal y la dosis de aprovisionamiento desde el prohibicionismo y la regulación.

Modelo prohibicionista		Modelo regulador	
Núcleo Profundo	Creencias del Núcleo de la Política	Núcleo Profundo	Creencias del Núcleo de la Política
El camino para acabar con las drogas es su ilegalización.	La dosis para uso personal debe ser prohibida y sancionada al igual que su porte y consumo. A través de ella avanza el narcotráfico.	Hay que aprender a convivir con las drogas de tal forma que hagan el menor daño posible, así como hoy ocurre con el tabaco y el alcohol. No es posible ni realista un mundo libre de drogas.	Hay que analizar y discutir si la descriminalización o la regulación del consumo de drogas van a tener efectos positivos, negativos o neutros.
Discurso prohibicionista		Discurso regulador	
“Es el clamor popular que ha recogido el Presidente de la República a lo largo de 6 años de gobierno en cada uno de los consejos comunales realizados en toda la geografía colombiana, para que se sancione el porte y consumo de drogas, conducta lesiva para la salud de la persona, de su núcleo familiar, de la comunidad en general, y particularmente según las estadísticas brindadas por diferentes fuentes, para la juventud. A través de la dosis personal, se está no solo permitiendo el consumo masivo por la juventud, atentando contra su integridad personal y su salud, sino convirtiendo a los jóvenes en pequeñas mulas del narcotráfico, que con el argumento siempre esgrimible ante las autoridades de policía, de portar la dosis para uso personal, la cual no se encuentra penalizada en Colombia a partir de la sentencia de la Corte Constitucional, se dedican al expendio, venta y tráfico de drogas, aumentándose gravemente no sólo los índices de consumo de drogas ilícitas, sino del tráfico de estupefacientes, con gravísimos efectos tanto para la persona como para el		“(…) el consumo de drogas debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública; esto implica poner el énfasis en la prevención, no estigmatizar a los usuarios, reconocerles sus derechos y adoptar medidas que reduzcan el daño asociado a los usos problemáticos. También en el ámbito del consumo se requiere el diseño de respuestas diferenciadas frente a las diversas sustancias y a las distintas poblaciones. En este contexto, el gobierno de Colombia reafirma su decisión de continuar impulsando la regulación del uso de la marihuana medicinal en nuestro país. Es imprescindible abrir una reflexión sobre cómo debemos responder al problema del consumo de drogas privilegiando una perspectiva de salud pública y de respeto a los derechos humanos, que marque una diferencia con el uso del derecho penal como forma de reacción frente a conductas delictivas.”	
		<i>Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, Yesid Reyes Alvarado. Palabras con ocasión del Segmento</i>	

<p>Estado colombiano dentro del contexto de la lucha internacional contra las drogas.”</p> <p><i>Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio, y de Protección Social, Diego Palacio Betancourt. Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo 285 de 2009 Cámara y 20 de 2009 Senado. Aprobado como Acto Legislativo 02 de 2009.</i></p>	<p><i>Especial del 58 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes. Viena, Austria. 14 de marzo de 2015.</i></p>
<p>Intervención de los intermediarios de la política (<i>policy brokers</i>)</p>	
<p>“Teniendo en cuenta lo anterior se puede concluir nuevamente que desde una interpretación literal del apartado demandado, hay lugar a inferir que la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, salvo prescripción médica, que en un principio parece como absoluto, podría estar limitado ya que se establece que éstas medidas de índole administrativo se establecerán solamente con fines preventivos y rehabilitadores de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias y que el sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto, circunstancia que atenuaría la prohibición sin limitaciones del porte y consumo de estas sustancias.”</p> <p><i>Sentencia C-574 del 22 de julio de 2011 de la Corte Constitucional. “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo No 2 de 2009 “por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.”. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.</i></p>	
<p>“La posición uniforme de la Corte en relación al porte de estupefacientes destinado al consumo se puede sintetizar así: si la cantidad que se lleva consigo sobrepasa ligeramente la dosis legal de uso personal carecerá de lesividad por su insignificancia. Un exceso superior, aun cuando sea para el propio consumo, siempre será antijurídico porque hace presumir –de derecho- el riesgo para la salud pública, el orden socioeconómico y la seguridad pública (...) En síntesis, a partir del Acto Legislativo No 02 de 2009 puede concluirse: 1) Que si bien se prohibió a nivel constitucional el porte y el consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, también lo es que se limitó la respuesta estatal ante las conductas que violen la prohibición, a medidas de carácter administrativo; 2) Que la finalidad de la respuesta estatal será siempre pedagógica, profiláctica y terapéutica, nunca la represiva; y, 3) Que el consumidor de drogas y especialmente el adicto o farmacodependiente, fue erigido como sujeto de una protección estatal reforzada.”</p> <p><i>Proceso No. 42617 (SP15519-2014). Providencia del 12 de noviembre de 2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente Dr. Gustavo Enrique Malo Fernández.</i></p>	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de discursos de las élites de las políticas públicas y de sentencias proferidas por los intermediarios de la política.

Durante más de veinte años las agrupaciones de actores han sostenido un debate en torno a penalizar, prohibir o permitir la dosis de uso personal. Como ya se indicó, desde el prohibicionismo se intentó durante varios años reformar el artículo 16 de la Constitución Nacional, referente al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Luego se dio un giro orientando los esfuerzos a la reforma al artículo 49, referente al derecho a la salud, logrando de esta manera prohibir el porte y consumo de dicha dosis en el 2009; esa situación generó incertidumbre durante dos años hasta que la Corte Constitucional en 2011 reiteró la vigencia de la misma. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia conceptuó en reiterados fallos sobre la dosis de aprovisionamiento, lo que llevó a ampliar, sin definir cantidades, las medidas establecidas para la dosis personal en la Ley 30 de 1986. En la Tabla 10 se presentan las intervenciones de

algunos actores que fueron determinantes en la reforma a la Constitución Política de Colombia mediante el Acto Legislativo 02 de 2009.

Tabla 10. Intervenciones de actores relevantes de las agrupaciones promotoras en el año 2009 en el marco de la reforma al artículo 49 de la Constitución Política.

Agrupación promotora del prohibicionismo	
Actor	Intervención
<p>Nicolás Uribe Rueda.</p> <p>Ponente del Proyecto de Acto Legislativo 285 de 2009 Cámara.</p> <p>Representante a la Cámara por la ciudad de Bogotá D.C. 2006 – 2010 por el Partido de la U.</p>	<p>“(…) al legalizar y al permitir que el consumo y el porte de dosis personal, sea legalizado, no esté penalizado, no esté sancionado, no se quiera se convierta en un elemento de atención por parte del Estado, no solamente estamos desmotivando la fuerza pública que combate a guerrilla y a paramilitares, quienes controlan el negocio; sino que estamos haciendo impune la muerte de estas personas que han combatido el narcotráfico (…) Nosotros hemos acompañando esta propuesta del Gobierno Nacional, no para penalizar y meter gente a la cárcel como se ha dicho públicamente, sino para garantizar el derecho que tienen los ciudadanos a un tratamiento digno, a un tratamiento digno que nosotros creemos que es responsabilidad del Estado, a un tratamiento digno que creemos que en algunas oportunidades ha eludido desde todos sus niveles territoriales; (…)</p> <p><i>Acta No. 36. Intervención en el primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, realizado el 23 de abril de 2009.</i></p>
<p>Francisco Santos Calderón.</p> <p>Vicepresidente de la República de Colombia. (2002-2006 y 2006-2010)</p>	<p>“Habíamos quedado en una liberalización del consumo total y prácticamente en una descriminalización del consumo. Aquí viene un proceso de criminalización o de penalización sin generalizar. Digamos como lo ha dicho el Presidente Uribe, una visión criminal del problema. Nosotros entendemos que es un tema de salud pública, pero se necesita este proceso para regular, para combatir de manera muy importante el micro narcotráfico (…) para poder ser penalizado con penas alternativas como es lo que el gobierno tiene totalmente claro. Aquí no quiere decir que vamos a meter a los adictos a la cárcel, ni más faltaba. Ese es un tema que requiere un tratamiento distinto, pero aquellos que proveen a los adictos, aquellos que utilizan escenarios públicos como las salidas a los colegios, etcétera, bajo la sombrilla de la dosis personal y están metiendo cada vez más jóvenes en temas de consumo que lleva a la adicción, y no se nos olvide que la puerta de entrada a la adicción es la marihuana, en ese sentido nosotros con esta decisión vamos a poder empezar a tener los mecanismos de regulación que son tan importantes. Tengan la seguridad que no se nos va a ir la mano en ese sentido y que vamos a ser absolutamente sensatos en la diferenciación entre el adicto y el jíbaro. Al jíbaro toda la pena posible, toda la fuerza de la ley posible. Al adicto la comprensión, el tratamiento y la mano amable del Estado.”</p> <p><i>Fragmento de entrevista realizada en la W Radio. 10 de diciembre de 2009</i></p>
Agrupación promotora de la regulación	
Actor	Intervención
<p>Roy Leonardo Barreras Montealegre.</p> <p>Representante a la Cámara por el Valle del Cauca 2006 – 2010 por el Partido de la U.</p>	<p>“(…) De manera que hay que atacar el narcotráfico con toda fuerza, lo que ocurre doctor Nicolás, es que este proyecto que usted ha defendido con criterio patriótico, porque es un proyecto bien intencionado, un proyecto de buena fe; es un proyecto que no solamente no acaba el narcotráfico sino que termina por insistir en el error que ha cometido no este país, sino el mundo por razones geopolíticas y por intereses financieros, que es el error de la prohibición. (…) El Gobierno cree de buena fe, que debe penalizar toda la cadena porque no le encuentra sentido a castigar a unos y no a otros, lo que hay que hacer es tratar de la misma manera la cadena entera, es decir lo que hay que hacer es legalizar en el mundo (…) mandemos por lo menos este pequeño mensaje, el Gobierno del Presidente Uribe a quien yo respaldo en muchas de sus decisiones y de sus tareas, aquí se equivoca y se equivoca de buena fe, cree que la guerra</p>

	<p>contra las drogas debe ser integral; yo creo que la guerra contra las drogas debe ser inteligente, terapeuta, médica, debe ser un problema de salud pública y no un problema policial; de manera que yo espero que esta comisión de nuevo por tercera o cuarta vez, no le dé vía libre a este proyecto de acto legislativo y contribuyamos en algo para que estos millones perdidos, los invirtamos en la protección de nuestros jóvenes y niños, para que no consuman ninguna sustancia nociva.”</p> <p><i>Acta No. 36. Intervención en el primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. 23 de abril de 2009.</i></p>
<p>Rodrigo Uprimny.</p> <p>Director del Centro de Estudios “DeJusticia”</p>	<p>“Es una reforma que además desborda el ámbito propio del derecho penal en una democracia pluralista, pues el consumo de drogas, en sí mismo, no afecta derechos de terceros. Muchos estudios empíricos muestran que la mayor parte de quienes usan sustancias psicoactivas no caen en abusos ni amenazan los derechos de los otros. (...) Ahora bien, un Estado respetuoso de la autonomía no puede imponer a sus ciudadanos modelos de virtud. Si se admite que el Estado prohíba u ordene a alguien efectuar una conducta sólo porque ésta es supuestamente perjudicial para su propia salud o porque el Estado la considera inmoral, se habrá eliminado todo límite a la interferencia estatal en la autonomía de las personas. (...) Finalmente, la reforma es contraproducente para la salud pública, pues el tratamiento obligatorio con la amenaza de privación de la libertad termina por marginar al consumidor. Y esa marginalidad, más que el uso de la droga en sí misma, es la que en muchos casos provoca los efectos más graves. (...) Una de dos: o la reforma agravaría la congestión judicial, lo cual es irónico, pues el Gobierno decretó hace unos meses la conmoción interior por la supuesta gravísima congestión que provocó el paro judicial. O en el fondo, la reforma prevé una injusta penalización selectiva de los consumidores. En un país con tantos problemas delincuenciales, ¿no sería mejor que los jueces y policías se dediquen a asuntos serios y no a perseguir consumidores? Frente a tanta necedad, ¿será demasiado pedirle al Gobierno una dosis mínima de razonabilidad y que retire ese proyecto?”</p> <p><i>“Una dosis mínima de cordura”. Columna de opinión en el diario El Espectador. 30 de marzo de 2009.</i></p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las intervenciones de actores relevantes en los medios de comunicación.

La revisión de las intervenciones de algunos actores relevantes en el marco de la reforma constitucional de 2009 permite, además, identificar que el debate en torno a la dosis personal de estupefacientes no se llevó a cabo mediante un esquema de unidad de bancadas de los partidos políticos. Un ejemplo de esto fueron las posiciones de Roy Barreras, Representante a la Cámara, así como de los senadores Gina Parody y Armando Benedetti, todos por el Partido de la U, quienes se opusieron al Proyecto de Acto Legislativo, como ya lo habían hecho en ocasiones anteriores, en especial en el año 2007, cuando el gobierno intentó dos veces reformar la Constitución en el mismo sentido, con los proyectos de Acto Legislativo 04 y 22. Por su parte, el Partido Liberal, encabezado por el expresidente César Gaviria Trujillo, manifestó también su oposición a la prohibición del porte de la dosis personal, afirmando que:

Me parece que el presidente Uribe está equivocado en pretender llenar las cárceles de consumidores, y en que los policías se paren a ver a quién meten a la cárcel, en vez de tratar a los consumidores como enfermos, como un problema de salud. ("Hay que corregir los excesos...", 21 de febrero de 2009).

Estas tensiones entre agrupaciones permiten concluir que su estructuración no fue a partir de un criterio unificado en los diferentes partidos y movimientos políticos, ni tampoco a partir de las clásicas dicotomías entre oficialismo-oposición o derecha-izquierda. Lo anterior se evidencia en el poco protagonismo que tuvieron en este eje de discusión partidos como el Polo Democrático Alternativo. Por otra parte, cabe destacar el papel del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Hogares de Colombia (2008), con el cual la agrupación de actores que promueve el modelo prohibicionista sustentó la necesidad de prohibir el porte y consumo de estupefacientes mediante la reforma al artículo 49 de la Constitución¹⁴, cerrando con esto su papel dominante frente a la política de drogas, y pasando a desempeñar un papel competitivo a partir del cambio de gobierno en el año 2010, con el cual empieza a predominar la agrupación pro regulación, favorecida por cambios en el sistema político global.

4.2 Uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea

En los últimos años, ésta ha sido una de las discusiones más relevantes y podría afirmarse de mayor impacto en la política de drogas en Colombia. Como segundo eje de discusión en torno al cual se han debatido los actores que operan en el subsistema para el período de estudio, este es uno en donde la información técnica y científica ha permitido hacer cambios. Las investigaciones científicas dieron cuenta de los riesgos a la salud humana, las afectaciones al medio ambiente y la destrucción de cosechas de pan coger que las aspersiones aéreas han ocasionado en las poblaciones que se encuentran asentadas, no sólo en áreas con presencia de cultivos de uso ilícito, sino en aquellas aledañas.

¹⁴ “Artículo 49. Acto Legislativo No. 02 de 2009, artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Asimismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas están prohibidos, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto. Asimismo, el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.” (Subrayado fuera del texto original).

Al ser esta estrategia de erradicación una de las principales en el marco del Plan Colombia desde sus inicios en el año 2000, aunque ya desde mediados de los años ochenta del siglo XX se venía implementando en el país, su suspensión permitió ahondar en la necesidad de buscar nuevas formas de atacar el problema del narcotráfico. Llama la atención aquí la forma en que el modelo prohibicionista se expresó a través del Consejo de Estado en providencia del 19 de octubre de 2004 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al negar una acción popular en la que se solicitaba suspender transitoriamente las fumigaciones aéreas. Esta alta Corte consideró en su momento que la fumigación de cultivos ilícitos con el herbicida Round - Up Ultra no vulneraba ni amenazaba los derechos colectivos al medio ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la conservación de las especies animales y vegetales. En dicha providencia, y en un momento de auge de las aspersiones aéreas en el país, se afirmó que:

De las pruebas reseñadas no se infiere, con certeza, que el Glifosato empleado para la erradicación de los cultivos ilícitos produzca daños irreversibles en el medio ambiente; por el contrario, hay elementos de juicio que permiten concluir que la regeneración de las zonas asperjadas se produce en lapso no muy largo y que, en cambio, numerosas hectáreas de bosques son destruidas por causa de la tala de éstos por los cultivadores ilícitos. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia n° 25000-23-25-000-2001-0022-02, 2004).

Tuvieron que pasar 10 años para que la Corte Constitucional, mediante Auto 073 del 27 de marzo de 2014 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ordenara, entre otros, la realización de estudios técnicos y científicos para determinar el impacto de las actividades de aspersiones aéreas con glifosato sobre el medio ambiente y la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño, en busca de aplicar el principio de precaución¹⁵. Tan solo un mes antes de la publicación de dicho Auto, el Consejo de Estado en providencia del 20 de febrero de 2014 proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, exhortó al Gobierno Nacional para que, en aplicación del principio

¹⁵ Este principio se fundamenta principalmente en su consagración explícita en la Ley 99 de 1993, siguiendo los principios establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático de 1992 y en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. La Corte Constitucional desarrolló con mayor profundidad el principio de precaución a partir del estudio del numeral sexto del artículo 1° de la Ley 99 de 1993 concluyendo en su análisis que dicho principio aplica de la siguiente forma: “cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho”. Para esto, distinguió cinco elementos que se deben cumplir para su aplicación: “1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado”. El Auto 073 del 27 de marzo de 2014 de la Corte Constitucional ahonda en este tema.

de precaución, examinara “(...) la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general.” (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Sentencia n° 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028), 2014).

Bajo el liderazgo del Ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria, y del Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes, y en cumplimiento a la orden judicial de la Corte Constitucional, se ordenó la suspensión, en virtud del principio de precaución, de las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con Glifosato en todo el territorio nacional desde el primero de octubre de 2015. A continuación, en la Tabla 11, se presenta el esquema de análisis para este eje de discusión.

Tabla 11. El uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea desde el prohibicionismo y la regulación.

Modelo prohibicionista		Modelo regulador	
Núcleo Profundo	Creencias del Núcleo de la Política	Núcleo Profundo	Creencias del Núcleo de la Política
Si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad y anula la ilusión de vivir en paz. La droga es el gran enemigo de los recursos ambientales.	Las estrategias de erradicación de cultivos de uso ilícito deben contemplar la aspersión aérea y la erradicación manual forzada y voluntaria.	Los esfuerzos realizados y los inmensos costos de la guerra contra las drogas no han logrado frenar este flagelo. Combatir la oferta de drogas ilícitas no es un tema de mano blanda o de mano dura, sino de mano inteligente.	Se debe suspender la aspersión aérea de cultivos ilícitos y definir acciones para mejorar las condiciones de vida de la población rural, preservar los ecosistemas y la biodiversidad, y evitar la deforestación.
Discurso prohibicionista		Discurso regulador	
“No se trata de una batalla cualquiera ni de un enemigo fácilmente localizable, que se concentra en un epicentro único. Todo lo contrario. La lucha contra las drogas ilícitas implica un conjunto de acciones de todo tipo, que deben ser desarrolladas simultáneamente en el mundo entero: la erradicación voluntaria de los pequeños cultivos mediante programas de desarrollo alternativo; la fumigación de los macrocultivos; la interdicción de las rutas de la droga; la prevención y el control del consumo; el control en la producción y comercialización de insumos químicos; el control del tráfico ilegal de armas; el control del lavado de activos, incluyendo la eliminación de paraísos fiscales y financieros para los dineros de la droga, y, por supuesto, la persecución y captura de todos los delincuentes involucrados en esta cadena internacional del crimen.”		“Como ustedes deben saber, recientemente decidimos suspender la aspersión aérea de los cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, atendiendo una recomendación de la Organización Mundial de la Salud, pero, sobre todo, una sentencia de nuestra Corte Constitucional. Éramos el único país que asperjaba el glifosato para combatir los cultivos de droga. Esto no significa, en absoluto, que estemos bajando la guardia frente a la siembra de estos cultivos, sino un cambio de énfasis. (...) Lo que queremos ahora es incrementar aún más la erradicación manual y –sobre todo– poner en marcha una estrategia mucho más efectiva de sustitución de cultivos, que tenemos que reconocerlo los colombianos nunca la hemos tenido realmente (...).”	
		<i>Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en la instalación de la</i>	

<p><i>Palabras del Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango, con ocasión de la entrega de 14 helicópteros Blackhawks y la inauguración de un hangar de mantenimiento para la brigada de aviación del Ejército Nacional. Tolima, Colombia. 8 de enero de 2002.</i></p>	<p><i>XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas. Cartagena, Colombia. 2 de junio de 2015.</i></p>
<p>Intervención de los intermediarios de la política (<i>policy brokers</i>)</p>	
<p>“Como se ha podido comprobar, la fumigación objeto de censura en esta resolución, destruyó, además de los cultivos ilícitos –materia de erradicación manual-, otras especies, necesarias para el sustento familiar de los beneficiarios de los pactos. Ahora, estas personas y comunidades enfrentan tanto la ruina de su economía familiar como un severo problema de seguridad alimentaria. Dadas las precarias condiciones de este conjunto de personas, la acción del Estado se erige en causa de violación de su derecho a la subsistencia, que se proyecta en un grave menoscabo a la integridad física y a la dignidad de los núcleos familiares y de sus miembros. Se trataba de implantar una política que fortalecería a la comunidad, alejándola de la marginalidad e ilegalidad. Sin embargo, la conducta arbitraria que se glosa, ha producido un efecto contrario al pretendido. Se impone, de inmediato, que las autoridades corrijan su actuación. La ejecución de las políticas públicas, exige diligencia y coherencia por parte de las autoridades responsables. De lo contrario, los fines perseguidos no se alcanzan, o si se realizan esto se hace a costo de violar los derechos humanos de la población. La función administrativa, según lo comprobado por la Defensoría, no se cumplió de manera coordinada y eficiente por parte de las diferentes agencias del Estado. En lugar de la unidad de Estado, primó la contradicción del Estado consigo mismo, hasta el punto de que de manera flagrante quebrantó pactos y promesas que lo vinculaban. (...) RESUELVE: 1. RECOMENDAR al Consejo Nacional de Estupefacientes que, dentro de las 48 horas siguientes a la expedición de la presente Resolución, se reúna y ordene la suspensión inmediata de las fumigaciones de cultivos ilícitos en el Departamento del Putumayo y en cualquier otro lugar del país, hasta tanto (...)”</p>	
<p><i>Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial no. 4. Febrero 12 de 2001. Sobre el impacto de fumigaciones en 11 proyectos de desarrollo alternativo en el Putumayo. Defensor del Pueblo. Eduardo Cifuentes Muñoz.</i></p>	
<p>“ORDENAR a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño, y al Ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, realicen los estudios técnicos y científicos que correspondan para determinar el impacto de las actividades (1) de aspersiones aéreas con glifosato, y (2) de exploración y explotación minera, sobre (a) el medio ambiente y (b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño. Conforme a lo anterior, estas autoridades deberán remitir a esta corporación en el término de tres (3) meses contados desde la notificación de este Auto, los correspondientes informes con los estudios realizados y las conclusiones a las que llegaron. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la sección V:C., en caso de no llegar durante dicho término a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas en los territorios ancestrales de la región pacífica de Nariño producto de una o varias de las actividades evaluadas, se ORDENA a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región”.</p>	
<p><i>Auto 073 del 27 de marzo de 2014. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Luis Ernesto Vargas Silva</i></p>	
<p>Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de discursos de las élites de las políticas públicas y de sentencias proferidas por los intermediarios de la política.</p>	

Además de lo establecido por la Corte Constitucional, posteriormente acogido por el Gobierno Nacional en el sentido de suspender las aspersiones aéreas con glifosato, el papel que jugó la información científica en esta decisión fue fundamental para que primara el derecho a la salud de los habitantes de las zonas afectadas por dicha estrategia de erradicación. De esta manera la

reciente clasificación sobre el glifosato como probablemente carcinogénico para el ser humano, dada a conocer el 20 de marzo de 2015 por la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer -IARC por sus siglas en inglés-, pudo cumplir una función esclarecedora para ambas coaliciones promotoras, y fue el argumento principal que el Gobierno Nacional, y el Ministro de Salud, quien lideró este debate, elevaron ante diferentes instancias, entre ellas la Corte Constitucional, para respaldar su decisión de ordenar la suspensión de las aspersiones aéreas con dicho producto.

El modelo regulador se expresó entonces a través de la Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, “Por la cual se ordena la suspensión del uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea”, y mediante la Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales “Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución”. En la Tabla 12 se presentan las intervenciones de actores relevantes del Partido Centro Democrático, el Procurador General de la Nación, el centro de investigación CESED y el Ministro de salud, éstos últimos dos como parte de la coalición promotora reguladora

Tabla 12. Intervenciones de actores relevantes de las agrupaciones promotoras en el año 2015 en el marco de la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato.

Agrupación promotora del prohibicionismo	
Actor	Intervención
Fernando Londoño Hoyos. Ex Ministro del Interior y Justicia (2002-2004) y Director Honorario del partido Centro Democrático.	<p>“Como somos tan pendejos, no nos hemos dado cuenta de las condiciones que las Farc le han impuesto a Juanpa para firmarle el papel que lo conduzca a la gloria. En este caso, no notamos que le hayan dicho que no se meta con su chequera, es decir, con la coca. (...) Pero tus contertulios son insaciables, ya lo habrás visto, y desde hace rato venían mostrándose molestos con las fumigaciones de glifosato, el único herbicida conocido para practicar esas fumigaciones. Si hasta dijeron que era criminal el uso de ese producto, que se esparce en casi todos los cultivos lícitos del país, de los Estados Unidos y de cualquier parte. (...) Las maravillas que logran De la Calle y Jaramillo, Juanpa. Pues prohibiste el glifosato, y tan pendejos como somos no nos dimos cuenta de que fue por orden de las Farc, para que puedan dedicarse a sus anchas al bello negocio que tanto te gusta, según rumores persistentes. (...) En suma, Juanpa, que ya hiciste todo lo que debías hacer para convertir a Colombia en el más grande país de la mafia cocalera en el mundo.”</p> <p><i>“El glifosato ha muerto... Viva la coca.” Columna de opinión en Las 2 Orillas. Mayo 4 de 2015.</i></p>

<p>Margarita María Restrepo, Óscar Darío Pérez, Wilson Córdoba y Santiago Valencia</p> <p>Representantes a la Cámara por Antioquia del Partido Centro Democrático 2014 -2018.</p>	<p>“El Centro Democrático no está de acuerdo con la actitud cómplice del Gobierno al prohibir el glifosato, para que la guerrilla siga con sus actividades narco terroristas, y se siga financiado la guerra y las mafias en Colombia (...) el glifosato no tiene ningún tipo de efecto cancerígeno ni daña el ecosistema. Todo lo contrario al cultivo de droga que esteriliza la tierra, genera mafias y muerte”. Margarita María Restrepo</p> <p>“El glifosato salió en una revista disque científica con otros productos que tienen el mismo poder cancerígeno: tomar café, hablar por celular y utilizar champú ¿Si es que hay pruebas de ello, con qué es que lo van a reemplazar? (...) Yo pienso que detrás de la no utilización del glifosato están las Farc protegiendo sus enormes cultivos ilícitos” Óscar Darío Pérez</p> <p>“Está comprobado que directamente al cultivo no hace daño. Si hace contacto con la piel se dice ‘que puede’ haber afectación pero que está por comprobarse, pero directamente al cultivo no hay ningún daño” Wilson Córdoba</p> <p>“Esto lo único que demuestra es la debilidad del Gobierno del Presidente Santos y el fracaso de su política antidroga, no solamente en el combate, en la lucha contra las estructuras, contra la guerrilla y contra el microtráfico en las ciudades, sino también contra el consumo, el tratamiento y la prevención del consumo de estupefacientes en Colombia” Santiago Valencia</p> <p><i>“Centro Democrático no está de acuerdo con actitud cómplice del Gobierno al prohibir el glifosato”. Prensa Centro Democrático. 13 de mayo de 2015.</i></p>
<p>Alejandro Ordóñez Maldonado.</p> <p>Procurador General de la Nación.</p>	<p>"Es igualmente parte de las concesiones que el Gobierno le hizo a las FARC, porque la suspensión de las fumigaciones no fue hecha por razones jurídicas como lo adujo el Gobierno, que era para cumplir una sentencia de la Corte, ni por razones científicas. El Gobierno lo hizo por una concesión a las FARC, que siempre lo pidió desde hacía varios años, la suspensión de las fumigaciones"</p> <p><i>“Gobierno suspendió el glifosato a petición de las Farc: procurador” Entrevista en W Radio. 12 de noviembre de 2015.</i></p>
Agrupación promotora de la regulación	
Actor	Intervención
<p>Daniel Mejía Londoño.</p> <p>Director del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes.</p>	<p>“Los estudios que existen al respecto muestran que el uso de la aspersión tiene efectos muy pequeños sobre los cultivos ilícitos. En particular, los trabajos que hemos hecho (...) indican que, por cada hectárea asperjada con glifosato, los cultivos de coca se reducen en 0,035 hectáreas. En otras palabras, para eliminar una hectárea con aspersiones con glifosato, hay que fumigar cerca de 30 hectáreas. Otros trabajos hechos por Roza y por Luis Carlos Reyes llegan al mismo resultado: una muy baja efectividad de la aspersión con glifosato en la reducción de los cultivos de coca. Basados en las comparaciones entre la efectividad de las aspersiones y los costos monetarios de fumigar una hectárea con glifosato, hemos calculado que eliminar una hectárea de cultivos de coca, mediante aspersiones con ese herbicida, cuesta cerca de 72 mil dólares, de los cuales dos terceras partes son asumidos por Colombia y una tercera parte por Estados Unidos.”</p> <p><i>“El glifosato es ‘probablemente cancerígeno”. Entrevista en El Espectador. Mayo 2 de 2015.</i></p>
<p>Alejandro Gaviria Uribe.</p> <p>Ministro de Salud y Protección Social.</p>	<p>“Cuando se dice que esto carece de evidencia científica se está mintiendo, porque hay 403 artículos nuevos revisados por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer. Y lo otro es una realidad institucional que se suma al hecho científico nuevo, la realidad institucional, lo voy a decir a hora, tiene que ver no solamente con el Auto 73 de la Corte Constitucional que se hace en el contexto del seguimiento de la Sentencia T-025 de desplazados, sino también la Ley Estatutaria en salud y la jurisprudencia repetida de la Corte Constitucional, y podemos incluso ir hasta el artículo 49 y al 78 de nuestra Constitución.”</p>

	<p><i>Intervención del Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, en la Comisión Segunda del Senado, ante citación de control político sobre la decisión de suspender las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos con glifosato.</i></p> <p><i>26 de mayo de 2015.</i></p>
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las intervenciones de actores relevantes en los medios de comunicación.

Las discusiones de los diferentes actores arriba referenciados se llevaron a cabo en medio de una decisión administrativa que tomó el Gobierno Nacional ante lo establecido por la Rama Judicial, lo que implicó dejar por fuera a la Rama Legislativa, en la cual se ubica una parte importante de los actores impulsores de la prohibición, encabezados para este caso por el Partido Centro Democrático. En ese sentido fue menos complejo para la agrupación promotora de la regulación, liderada por el gobierno, tomar la decisión de suspender las aspersiones aéreas con glifosato, acogiendo la orden de los intermediarios de la política, que para este caso fueron tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, dando aplicación al principio de precaución. Puede verse la abierta inclinación del Procurador General de la Nación hacia el modelo prohibicionista, lo cual no se ajusta con su deber como intermediario de la política, quien asumió en su discurso la tesis de la concesión que hizo el Gobierno a las FARC al suspender las fumigaciones aéreas, nada distante de la defendida por Fernando Londoño en su columna de opinión. Como sucedió en el eje de discusión anterior, la información científica fue la base para que el Gobierno Nacional defendiera su decisión, citando reiteradamente investigaciones que daban cuenta de la poca efectividad de esta estrategia en la reducción de cultivos de uso ilícito, así como de las posibles afectaciones a la población y al medio ambiente, razón que sustentaba invocar el principio de precaución.

4.3 Reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos

Este ha sido el tercer asunto en torno al cual se han dado relevantes discusiones sobre la política de drogas entre el año 2000 y el 2015, y cierra ese período de tiempo con la expedición por parte del Ministerio de Salud y Protección Social del Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015 “Por el cual se reglamentan los aspectos de que tratan los artículos 3, 5, 6 y 8 de la Ley 30 de 1986”. Liderada por el Senador del Partido Liberal, Juan Manuel Galán Pachón, esta reglamentación suscitó debates en torno a las implicaciones que podrían traer para el país permitir el uso medicinal del cannabis, en tanto se argumentaba desde la agrupación que promueve el modelo

prohibicionista que sería la puerta para la posterior legalización de dicha sustancia con fines recreativos.

Así como sucedió en torno a las afectaciones de las aspersiones aéreas con glifosato, en este eje la información técnica y científica soportada en datos verificables, investigaciones médicas y avances en otros países dio cuenta de los beneficios del uso de la marihuana en el tratamiento de ciertas enfermedades como el dolor severo o espasmos musculares persistentes por esclerosis múltiple, lesión de la médula espinal y enfermedad de la médula espinal; dolor intenso, caquexia, anorexia, pérdida de peso y / o náuseas por cáncer, infección por VIH / SIDA; dolor severo de las formas graves de la artritis; convulsiones de epilepsia; cuidado compasivo al final de la vida; dolores resistentes a los tratamientos estándar; afección inflamatoria del sistema nervioso; deficiencias del apetito, náuseas; disfonía resistente a los tratamientos habituales; y dolores paroxísticos. (Aggarwal, S. K., Carter, G. T., et al, 2009), (Corey-Bloom, J., Wolfson, T., et al, 2012), (Bar-Sela, G., Vorobeichik, M., et al, 2013) y (Gaviria, 2014.). La Tabla 13 presenta el esquema de análisis que ya se trabajó en los dos ejes anteriores, para esta discusión:

Tabla 13. La reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos desde el prohibicionismo y la regulación.

Modelo prohibicionista		Modelo regulador	
Núcleo Profundo	Creencias del Núcleo de la Política	Núcleo Profundo	Creencias del Núcleo de la Política
La droga es el camino de ingreso de los niños a la delincuencia. Es un factor de generación de violencia infantil y juvenil, de destrucción de hogares.	Regular el cannabis con fines médicos y científicos puede ser una puerta a la legalización de las drogas.	Hay que aprender a convivir con las drogas de tal forma que hagan el menor daño posible, así como hoy ocurre con el tabaco y el alcohol. No es posible ni realista un mundo libre de drogas.	La utilización medicinal y terapéutica de la marihuana es una medida práctica y compasiva, para reducir el dolor y la ansiedad de los pacientes con enfermedades terminales, pero también como una forma de comenzar a sacar de las manos de los criminales el ser los intermediarios entre el paciente y una sustancia que les va a permitir aliviar su sufrimiento.
Discurso prohibicionista		Discurso regulador	
“(…) Cuando yo escucho al senador Galán hoy, me crea confusión, no sé si está presentando un proyecto de ley regulatorio del uso medicinal de principios activos que proviene de la planta de la marihuana, o está conectando eso con el camino para que el país llegue en algún momento posterior al uso recreativo. El Centro		“Acabamos de dar un paso importante para ubicar a Colombia a la vanguardia en la lucha contra las enfermedades, y lo hacemos a través de un decreto que busca aprovechar las bondades del cannabis para mejorar la vida de las personas. (...) Pero hay que ser claros: Permitir el uso medicinal del cannabis no va en	

<p>Democrático tiene claridad en esa parte. Nosotros no nos oponemos a la ciencia ni a la Ley, y ambas aceptan unos usos medicinales, pero tenemos muchos argumentos para decirle al país desde hoy, que nos oponemos a que esto se utilice, como se infiere del discurso del senador Galán está tarde, como un paso para llegar a la legalización, llámese regulación del uso recreativo. (...) Si el país tiene que facilitar la prescripción de medicinas científicamente comprobadas, derivadas de los principios activos del <i>cannabis</i>. No nos oponemos a la ciencia, no podríamos hacerlo.”</p> <p><i>Intervención del expresidente y Senador de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, durante el debate del proyecto de ley que busca legalizar el consumo de la marihuana con fines medicinales. Bogotá D.C., Colombia. 12 de diciembre de 2002.</i></p>	<p>contravía, ojo, no va en contravía nuestros compromisos internacionales en materia de control de drogas, ni mucho menos va en contravía de nuestra política de lucha contra el narcotráfico. (...) Esta también es una oportunidad para incentivar la investigación científica en el país. Y además no estamos partiendo de cero: hay evidencia científica, muchísima, de las bondades de esta planta en materia de salud. (...) El bienestar y la salud de las personas están muy por encima de cualquier otra consideración. Y este decreto pone a Colombia en el grupo de países que van a la vanguardia, como un país de avanzada, como un país progresista, en el uso de los recursos naturales y tenemos afortunadamente muchísimos para combatir las enfermedades.”</p> <p><i>Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón en la firma del decreto sobre uso del cannabis con fines médicos y científico. Bogotá D.C., Colombia. 22 de diciembre de 2015.</i></p>
<p>Intervención de los intermediarios de la política (<i>policy brokers</i>)</p>	
<p>“Sucedde además, que en opinión de la Corte, las recientes manifestaciones del Gobierno Nacional sobre el apoyo a la “legalización del uso medicinal de la marihuana”, no constituyen cosa distinta que el ejercicio del poder reglamentario otorgado al ejecutivo por el artículo 3° de la Ley 30 de 1986, según el cual <<La producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales éstos se produzcan, se limitará a los fines médicos y científicos, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud>>, y no la exteriorización de la voluntad del órgano gubernamental por promover la legalización generalizada del cultivo, fabricación, importación, exportación, y suministro indiscriminado de sustancias estupefacientes como se ha querido presentar por algunos medios, pues acorde con la normativa constitucional y legal vigente, a la Corte le resulta claro que el tráfico, fabricación o porte de sustancias estupefacientes en cantidades no catalogadas como dosis de uso personal, sigue siendo considerado por la ley como comportamiento lesivo de la salud pública que amerita la aplicación de las correspondientes consecuencias jurídicas.”</p> <p><i>Proceso SP11726-2014. Radicación No. 33409. Providencia del 3 de septiembre de 2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: José Leonidas Bustos Martínez.</i></p>	
<p>Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de discursos de las élites de las políticas públicas y de sentencias proferidas por los intermediarios de la política.</p>	

Durante el trámite y la posterior la firma del Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015, al interior de la coalición promotora reguladora se presentaron choques en tanto el senador Juan Manuel Galán, quien había liderado este proceso en un comienzo, venía adelantando el proceso regulatorio del cannabis medicinal en el Congreso a fin de contar con una ley que respaldara su iniciativa, y no quedara vulnerable ante un nuevo gobierno que decidiera derogar el decreto expedido por el Gobierno Nacional. El contenido de este generó también revuelo en tanto dejó la puerta abierta para que compañías extranjeras aprovecharan la norma para instalar en Colombia sus empresas, dejando de lado a pequeños productores, así como a campesinos e indígenas que podrían adelantar emprendimientos en el marco de estrategias de desarrollo alternativo en las zonas de conflicto armado. El decreto entonces, a diferencia de una ley, no tiene alcances para

definir tarifas y sistema de contribuciones a quienes soliciten licencias de producción; el otorgamiento de funciones a instituciones; y finalmente el sistema sancionatorio y regulatorio a quienes obtengan la licencia. (Decreto sobre uso medicinal de la marihuana se queda corto: Juan Manuel Galán, 12 de noviembre de 2015).

La diversidad de actores que intervinieron en este eje de discusión da cuenta de la apertura que ha tenido el debate sobre las drogas en Colombia. Se destaca el expresidente de la República y hoy Senador, Álvaro Uribe Vélez, líder del Partido Centro Democrático, y el entonces Procurador General de la Nación. En contraste con esto los impulsores de la regulación tomaron más fuerza al obtener el apoyo, en este eje, de actores como la iglesia católica y el Partido Conservador Colombiano, tal como se presenta a continuación.

Tabla 14. Intervenciones de actores relevantes de las agrupaciones promotoras respecto a la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos.

Agrupación promotora del prohibicionismo	
Actor	Intervención
Alejandro Ordóñez Maldonado. Procurador General de la Nación.	<p>“Como existe gran resistencia en la opinión pública frente al consumo, estratégicamente requieren el debilitamiento de esas resistencias y para ello se inicia con una estrategia de gradualidad (...) si se legaliza la droga hay mayor disponibilidad y por ende mayor consumo y violencia sicofarmacológica (...) El impacto de las drogas es negativo destruye la salud y facilita su vinculación con la delincuencia juvenil.”</p> <p>“La droga no es mala porque está prohibida, está prohibida por el daño que causa a los jóvenes, a la familia y a la sociedad (...) el mismo intento que ahora se ha iniciado en Colombia, primero una ambientación mediática proijada por sectores oficiales y académicos que aseguran que si bien es cierto que sería nociva la legalización de la droga, se puede legalizar la marihuana, ‘droga inofensiva’, contrariando estudios científicos, con el argumento que esta sirva para “fines terapéuticos o medicinales”.</p> <p style="text-align: right;"><i>Intervención en el Foro Internacional sobre Política de Droga. 12 de septiembre de 2014.</i></p>
Álvaro Uribe Vélez. Ex presidente (2002-2006 y 2006-2010) y Senador de la República por el Partido Centro Democrático.	<p>"En materia del proyecto marihuana lo nuestro no son 'trabas' sino temores porque quieren legalizar la trabada de la juventud (...) este proyecto en su texto y en el discurso del senador Galán se constituye en una primera instancia de un proceso de legalización de las drogas con lo cual el Centro Democrático está en desacuerdo”.</p> <p style="text-align: right;"><i>“Lo mío con la marihuana medicinal no son 'trabas': Uribe”. En El Espectador. 16 de diciembre de 2014.</i></p>
Agrupación promotora de la regulación	
Actor	Intervención

<p>Juan Manuel Galán Pachón.</p> <p>Senador de la República de Colombia por el Partido Liberal.</p>	<p>“Las trabas que tienen el Centro Democrático y el senador Álvaro Uribe Vélez para nada tienen fundamento en materia de cannabis medicinal (...) El espíritu del proyecto es quitarles de las garras de los ilegales a la población que requiere de la marihuana medicinal porque hoy tiene que acceder a los ilegales para poder contar con la sustancia que les quita el dolor (...) no hay ninguna evidencia empírica o científica que demuestre que la marihuana pueda ser la puerta de entrada al consumo de otras sustancias. Más bien el cannabis puede ser la puerta de salida de algunos consumidores de drogas duras pues pueden calmar su ansiedad y terminar saliendo su problema.”</p> <p><i>"Trabas de Uribe a marihuana medicinal para nada tienen fundamento". En El Espectador. 16 de diciembre de 2014.</i></p>
<p>David Barguil.</p> <p>Presidente del Partido Conservador</p>	<p>"Al uso medicinal no se le ve mayor problema. Pero la gran pregunta que nos hacemos desde el partido Conservador es cómo controlaría ese proyecto que no se vaya a convertir la marihuana para uso recreativo o cómo se va a impedir una venta indiscriminada"</p> <p><i>"Conservadores apoyarían uso de marihuana con fines médicos". En Caracol.com.co. Septiembre 4 de 2014.</i></p>
<p>Monseñor José Daniel Falla Robles.</p> <p>Secretario General de la Conferencia Episcopal de Colombia</p>	<p>“Cuando se trata de algo medicinal uno no puede oponerse, se trata es de ayudar a una persona para que su vida y salud mejore. Indudablemente todos los adelantos que haya en este sentido serán bienvenidos”.</p> <p><i>"Marihuana con fines medicinales es aceptable". Prensa Conferencia Episcopal Colombiana. 12 de noviembre de 2015</i></p>
<p>César Gaviria Trujillo.</p> <p>Ex presidente de la República de Colombia.</p>	<p>“Hay que empezar a recorrer el camino de la marihuana medicinal, fuera de los prejuicios y las ideas equivocadas. Francamente no hay ninguna razón para que no lo sea así. Ya eso en el mundo entero se usa. Estar acá con esa cosa timorata que hay que juzgar moralmente el consumo de la marihuana es una estupidez. Celebro que el presidente Santos lo haya visto así. (...) Colombia puede exigir eso porque pone los muertos. Que hagan un debate público donde pongan a sus senadores y representantes, a sus gobernadores, a discutir, con paneles de expertos (...) tenemos el derecho a exigir un debate sobre esto. Que no se metan debajo de la mesa, que no se escondan. Hay un escapismo brutal en la sociedad americana que no le podemos tolerar”</p> <p><i>Intervención en el Foro 'Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado? 14 agosto de 2014.</i></p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las intervenciones de actores relevantes en los medios de comunicación.

El debate presentado en torno a la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos estuvo caracterizado por la maduración de un posible sistema de creencias regulador, el cual tuvo como respaldo la información científica que a nivel mundial permitió dar cuenta que el aprovechamiento de algunos componentes de esta planta ayudaría en el tratamiento de determinadas enfermedades. Diversos sectores como el Partido Conservador Colombiano y la Conferencia Episcopal Colombiana, que han sido promotores de la prohibición de la dosis personal de estupefaciente, asumieron una posición de respaldo a la propuesta del Partido Liberal y del Gobierno Nacional sobre la marihuana con fines medicinales. Inclusive las

declaraciones del Ex Presidente y hoy Senador, Álvaro Uribe Vélez, han sido contradictorias en algunos casos, afirmando por un lado que el Centro Democrático no se opone a los avances de la ciencia, pero que dar paso a la marihuana medicinal es abrir la puerta a su legalización con fines recreativos.

Los tres ejes de discusión presentados en este capítulo, referentes a la dosis para uso personal y dosis de aprovisionamiento, el uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, y finalmente el de la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos, son en conclusión los temas principales en torno a los cuales el subsistema de la política de drogas en Colombia ha girado en los últimos 15 años. Las dos agrupaciones de actores han cambiado sus lugares de dominancia y competitividad conforme el contexto nacional e internacional se han tornado favorables a la discusión sobre la necesidad de repensar nuevas estrategias frente al problema de las drogas en el país. Los actores han venido aprendiendo, acorde a la nueva información científica sobre el tema, que más que aferrarse a un modelo prohibicionista por ser el dominante durante décadas, es necesario abrirse a nuevas discusiones que implican pensar cambios en la forma de concebir no sólo la problemática que se da en torno a las drogas, sino también en las estrategias que deben adoptarse con base en la experiencia acumulada y los resultados obtenidos tras años de prohibición.

5. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2015

La política de drogas en Colombia ha comenzado a dar un giro hacia la regulación en los últimos años, específicamente con el cambio en la coalición de gobierno en el año 2010, momento en el cual Juan Manuel Santos Calderón accedió a la Presidencia de la República. La ruptura de Santos con el principal promotor de su candidatura, el ex Presidente y hoy Senador, Álvaro Uribe Vélez, a raíz de las diferencias en el manejo que se le debería dar a relevantes asuntos de interés nacional permitió que el nuevo mandatario asumiera públicamente una posición alternativa al manejo que se le ha dado al problema de las drogas durante décadas¹⁶. (El Espectador, 13 de enero de 2011), (Peña, E. y Valero, D, 6 de mayo de 2012), (Wallace, A., 10 de junio de 2014).

Con un pensamiento más regulador que prohibicionista, Santos no sólo dejó de hacer énfasis en medidas como la prohibición de la dosis personal, la cual Uribe insistentemente buscó hasta lograr reformar la Constitución en su artículo 49 con el Acto Legislativo 02 de 2009, sino que asumió un liderazgo regional, que tuvo eco en el sistema político global, en la promoción de una reflexión mundial sobre el fracaso de la guerra contra las drogas, a fin de buscar nuevos caminos que permitieran entender a los gobernantes y los ciudadanos que no era posible ni realista un mundo libre de drogas, ante lo cual lo mejor era aprender a convivir con ellas buscando que hicieran el menor daño posible. Así lo expresó en la instalación de la XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas llevada a cabo en la ciudad de Cartagena el 2 de junio de 2015.

Esta ruptura con el modelo prohibicionista se había hecho pública pocas semanas después de asumir la Presidencia, durante su intervención en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre de 2010 en Nueva York, cuando hizo un llamado a los

¹⁶ En política internacional Juan Manuel Santos restableció las relaciones con Ecuador al entregarle la información de los computadores de Raúl Reyes el mismo día en que asumió el mandato. Tres días después se reunió con el Presidente de Venezuela logrando el restablecimiento de las relaciones entre los dos países. Mejoró el diálogo entre la Rama Ejecutiva y la Judicial. Impulsó el proyecto de ley de víctimas y restitución de tierras. Asumió una posición abierta al diálogo con las FARC-EP a fin de buscar un acuerdo de paz, pero mantuvo la ofensiva teniendo como resultado la muerte del Mono Jojoy, máximo jefe militar de esa guerrilla, el 20 de septiembre de 2010. Al cierre del primer trimestre de su gobierno, Santos registró un 89% de aprobación en su gestión como presidente, según una encuesta del Centro Nacional de Consultoría. Una caricatura de Héctor Osuna publicada en el diario El Espectador el 7 de noviembre de 2010, la cual en su texto dice que “La política ha sido felicitar a Uribe y hacer todo lo contrario”, resume gráficamente el cambio en la coalición de gobierno y la ruptura de Santos con Uribe.

demás Presidentes a fin de concertar y revisar “(...) la estrategia mundial contra las drogas ilícitas, para acordar una política global única, más efectiva y en la que todos los países contribuyamos por igual a este esfuerzo” (Santos, 24 de septiembre de 2010). Estas palabras estaban motivadas por los cambios que se venían presentando en la política de drogas en países como Estados Unidos, en donde se había abierto la puerta a la legalización del consumo, producción y comercialización de marihuana en algunos Estados, mientras en países como Colombia, contradictoriamente, se perseguía a cultivadores y consumidores de ésta y otras plantas.

Por su parte otros líderes políticos de América Latina asumieron una posición crítica frente a la guerra contra las drogas, catalogada como una guerra perdida, impulsando la creación de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, la cual en 2009 presentó su primer informe titulado *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*¹⁷. Ese informe permitió romper el silencio en el hemisferio, abriendo el debate a escenarios de mayor impacto y con actores de talla mundial, para luego dar paso en 2011 a la Comisión Global en Políticas de Drogas¹⁸, la cual tiene por objetivos revisar el supuesto básico, la eficacia y las consecuencias de la guerra contra las drogas; evaluar los riesgos y beneficios de las diferentes respuestas nacionales al problema de las drogas; y desarrollar recomendaciones prácticas basadas en la evidencia para una reforma constructiva de la política de drogas. Uno de sus principales objetivos fue incidir en la agenda de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) que se llevó a cabo en 2016.

Al tener como antecedente el trabajo de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia y como contexto internacional las reformas a nivel estatal en los Estados Unidos, el escenario idóneo para abrir oficialmente el debate en el hemisferio fue la VI Cumbre de Las Américas,

¹⁷ El documento destaca que la actual política de drogas en el continente ha llevado a “Un aumento del crimen organizado tanto por el tráfico internacional como por el control de los mercados domésticos y de territorios por parte de los grupos criminales; Un crecimiento a niveles inaceptables de la violencia que afecta al conjunto de la sociedad y, en particular, a los pobres y jóvenes; La criminalización de la política y la politización del crimen, así como la proliferación de vínculos entre ambos que se refleja en la infiltración del crimen organizado en las instituciones democráticas; La corrupción de los funcionarios públicos, del sistema judicial, de los gobiernos, del sistema político y, en particular, de las fuerzas Policiales encargadas de mantener la ley y el orden.” (2009)

¹⁸ En el informe titulado *Guerra a las Drogas*, se presenta un estudio detallado sobre el incremento del consumo de sustancias como heroína, cocaína y marihuana entre 1998 y 2008, igualmente datos sobre el aumento de la prevalencia de VIH entre las personas que se inyectan drogas en países que no implementaron estrategias de reducción del daño, así como los efectos negativos en los sistemas penales al criminalizar a los usuarios y portadores de drogas. El informe presenta también cuatro principios para guiar nuevas políticas de drogas y once recomendaciones para emprender nuevos caminos. (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011)

realizada el 14 y 15 de abril de 2012 en Cartagena, Colombia. En el discurso de instalación, el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, en acuerdo con los Jefes y Jefas de Estado del hemisferio, dio un mandato a la OEA para que, en un plazo de un año, se emitiera un informe analítico basado en evidencias científicas, sobre el problema de las drogas en la región, el cual debía contener el análisis de posibles caminos a tomar. La importancia de este discurso trasciende a la de muchos otros en tanto es la primera vez en el hemisferio que un organismo multilateral asume oficialmente una discusión frente a la política internacional de drogas¹⁹. Eso llevó a que en mayo de 2013, en la ciudad de Bogotá, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, entregara el informe titulado *El Problema de las Drogas en Las Américas* (Organización de los Estados Americanos, 2013a), quien manifestó que:

(...) enfrentar el problema de drogas requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes y, sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad. Una mayor flexibilidad, ciertamente, podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en las convenciones internacionales. Desde luego, si se acepta la noción fundamental de que el uso de drogas no es un acto criminal, los consumidores no deberían ser objeto de castigo, sino de atención y la rehabilitación. («Discurso de entrega del informe “El Problema de las Drogas en Las Américas”», 2013)

Investigadores en materia de drogas como Ricardo Vargas (2012) y Coletta Youngers (2013), manifestaron entusiasmo frente a los avances que este escenario podría augurar en relación a modificar el sistema internacional de fiscalización de drogas. Por su parte, Daniel Mejía y Pascual Restrepo (2014), en el reporte del grupo de expertos de *London School of Economics – LSE-*, resaltaron la importancia de las declaraciones de Juan Manuel Santos en la VI Cumbre de Las Américas²⁰, en medio de la crisis comprobada de al menos tres supuestos básicos que

¹⁹ “Por último —entre varios— hay otro tema en que vale la pena revisar los paradigmas. Hay uno en particular. Hablo de la llamada Guerra contra las Drogas, que declaró el Presidente Nixon en 1971, y que realmente lleva más de 100 años, desde cuando se firmó en 1912 la Convención Internacional del Opio. Hoy, un siglo después, un siglo después, resulta más que oportuno, conveniente, hacer un alto en el camino para hacer una evaluación; para establecer simplemente dónde estamos y para dónde vamos. A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos, —tenemos que reconocerlo—, el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo. (...) Esta Cumbre no resolverá este tema, eso lo doy por hecho, pero puede ser el punto de partida para que se inicie una discusión que llevamos aplazando demasiado tiempo.” (Santos Calderón, 2012)

²⁰ “Only a few months after the publication of the report of the Global Commission, Colombian President Juan Manuel Santos (quite courageously) encouraged the international community, other presidents in the region and especially the United States government to engage in an informed and honest discussion, based on the best available empirical and academic evidence, about the effectiveness and costs of the current global regime on drugs. President Santos was followed by other Latin American presidents, like Otto Pérez Molina, who introduced the issue of drug legalization into the debate.” (Mejía y Restrepo, 2014, p. 26)

guiaron la implementación del paradigma prohibicionista dominante: en primer lugar, una alta efectividad de los esfuerzos de reducción de la oferta y en la reducción del flujo de drogas a los países consumidores; segundo, un bajo costo de implementación de los esfuerzos de reducción de la oferta; y tercero, una voluntad sostenida de productores y de países de tránsito para supeditar sus intereses de seguridad nacional a cambio de recibir financiamiento en la lucha contra las drogas. La crisis de estos tres supuestos, que en su momento llevaron a persistir en el prohibicionismo, exigía entonces abrir la discusión sobre la necesidad de nuevos caminos en materia de política de drogas.

Al tiempo que se desarrollaba la VI Cumbre de Las Américas, el Gobierno de Colombia adelantaba reuniones exploratorias secretas con la guerrilla de las FARC-EP, las cuales llevaron, en octubre de 2012, a ambas partes a la mesa de conversaciones para buscar el fin del conflicto y propender por la construcción de una paz estable y duradera. Entre los cinco puntos acordados para dar inicio a las conversaciones, se estableció uno relacionado con la “Solución al problema de las drogas ilícitas”, que contenía tres ítems: programas de sustitución de cultivos ilícitos, programas de prevención del consumo y salud pública y, por último, la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Los avances en la discusión de la agenda dieron como resultado que, el 16 de mayo de 2014, se firmara en La Habana, Cuba, el documento borrador de acuerdo sobre este tema, en el cual se identifican líneas claras para la búsqueda de nuevos caminos que solucionen el problema generado por las drogas en el país²¹.

Aprovechar este auge de un debate favorable hacia nuevas alternativas en políticas de drogas exigía al Gobierno asumir una posición más activa a través de pasos concretos y autónomos que permitieran avanzar, a nivel interno, en la solución al problema en el marco de la mesa de conversaciones (Toro, 2013). Eso se logró, entre otros, con la creación en 2013 de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, con el objetivo de analizar los resultados y el impacto de las estrategias que se han ejecutado durante los últimos años en esta materia y consolidar los avances y logros alcanzados en los diferentes ámbitos en los que se lleva a cabo la política de drogas. En su primer informe, publicado en mayo de ese año y titulado *Lineamientos*

²¹ “Que esta nueva visión implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico. En tal sentido, se requiere de nuevas políticas que reflejen esa nueva visión y el tratamiento diferenciado.” (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2014)

para una política pública frente al consumo de drogas, se concluyó que el Estado colombiano debe asumir un nuevo enfoque frente a la problemática del consumo desde la salud pública y los derechos humanos, respetando a los consumidores. (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2013)

El año 2014 registró también escenarios de gran importancia que dan cuenta de los cambios que se venían presentando en la política de drogas a nivel interno. De esta manera es importante resaltar el Foro Económico Mundial realizado entre el 23 y el 25 de enero en Davos, Suiza, el cual se convirtió en escenario de discusión frente al tema de las drogas en el mundo. En su agenda se llevó a cabo el Foro “El Dilema de las Drogas: Consecuencias para la sociedad, las políticas y los negocios”, que contó con la participación del ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, el gobernador del Estado de Texas en Estados Unidos, Rick Perry y de Juan Manuel Santos, quien manifestó varios interrogantes a fin de instar al debate global que ya estaba abierto desde el año 2012 en América Latina.²²

Ese mismo año, el Presidente Juan Manuel Santos Calderón expresó, en el Foro “Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?”, realizado en agosto de 2014 en la ciudad de Bogotá, lo siguiente:

Hace un par de años yo me hacía una pregunta que hoy sigue más vigente que nunca, cuando vi que comenzaban a legalizar la marihuana en Estados Unidos: ¿Cómo llegamos donde un campesino aquí en Colombia, en cualquier departamento, en el Cauca y le decimos que hay que meterlo a la cárcel, mientras que en el estado de Colorado o el estado de Washington, allá es totalmente legal fumar marihuana y crecerla inclusive en su propia casa? Eso es algo que es difícil de explicar. Y la verdad es que combatir la oferta de drogas ilícitas no es un tema de mano blanda o de mano dura. Yo creo que ya comienza a ser un tema de mano inteligente. ¿Qué sacamos con encarcelar campesinos? Debemos seguir atacando los eslabones más fuertes de la cadena. Y así lo hemos hecho. Y lo seguiremos haciendo, porque en el caso colombiano es una cuestión casi que de seguridad nacional. (Santos, 2014)

²² “Yo quisiera hacerles una pregunta, ¿cómo puedo yo presentarle al campesino de las montañas de Colombia, que él tiene una hectárea cultivando marihuana y podría ir a cárcel por eso? Aún en Colorado o en el estado de Washington es legal fumar marihuana. ¿Cómo podemos expresar esto?, esto es una contradicción de lo que está pasando ahora, es una forma que nos muestra la necesidad de tener una discusión en todo el mundo sobre este problema. (...) Colectivamente podemos comenzar a discutir mejores formas para ser más efectivos, y eso es lo que estamos haciendo. (...) Este problema tiene que ser discutido en todo el mundo, y a través de esta discusión tratar de encontrar formas más efectivas en los temas que no han sido tan exitosos tratando de combatir las drogas. (...) las formas que trajimos aquí demuestran que es muy importante discutirlos y tratar de construir consensos y hacer un papel más práctico y más productivo entre todos. Esto es un tema que no solamente tiene que ser discutido entre los políticos, tenemos que discutirlos con toda la gente.” («Presidente Santos reitera que el problema de las drogas hay que enfrentarlo internacionalmente», 2014)

Un mes después, la Comisión Global de Políticas de Drogas publicaría el informe titulado *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*, ratificando los cambios que se venían presentando en la materia, con un debate instalado a nivel global que estaba llevando a un aprendizaje e intercambio de experiencias entre países para asumir de otra manera el problema de las drogas:

La realidad en 2014 es que los gobiernos y la sociedad civil no se limitan a hablar, sino que muchos están pasando a la acción. La reforma de las políticas de drogas se está desplazando desde el ámbito de la teoría a la práctica. Líderes valientes de todo el espectro político se han percatado de los numerosos beneficios económicos, políticos y sociales que trae la reforma a la política de drogas. Escuchando las muchas voces que reclaman un nuevo rumbo, ellos han comenzado a reconocer que el cambio es inevitable. Bajo este marco, ellos han comenzado a experimentar con diversas alternativas, a partir de datos sólidos y con una mente abierta. Las aproximaciones basadas en evidencia se están imponiendo por encima de las ideologías, con resultados que son alentadores. (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2014).

El año 2015 operó como antesala de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas programada para abril de 2016 en la que se abordaría el problema mundial de la droga. Desde 1998 no se llevaba a cabo un espacio de este nivel en torno al tema, y el discurso de un “mundo libre de drogas” estaba instalado desde aquella sesión con la meta incumplida de eliminar o reducir considerablemente los cultivos ilícitos a diez años. En ese contexto, el Gobierno de Colombia a través del Ministro de Justicia, Yesid Reyes, dejó claro en su discurso ante la 58 Sesión de la Comisión de Estupefacentes que

(...) si no hacemos de UNGASS 2016 un vehículo apto para humanizar la actual política de drogas, seremos recordados por nuestra incapacidad de adaptarnos a las cambiantes realidades de un mercado de las drogas que sí ha demostrado ser capaz de mutar continuamente frente a nuestros desafíos. (Reyes, 2015).

El 2015 marcaría además cambios sustanciales en la política de drogas en el país, como lo fue la decisión de suspender el uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea y, pocos meses después, el importante paso de reglamentar el cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos.

Este recorrido permite identificar el favorable giro en el sistema político global y en el subsistema de la política a través de la instalación del discurso que llamó a discutir nuevas alternativas en materia de políticas de drogas ante el fracaso del modelo prohibicionista. La agrupación de actores que promovieron la regulación en Colombia logró un nivel de

posicionamiento relevante que le dio un lugar de dominancia desde el año 2010, al articularse con actores que a nivel global promovían la necesidad de pensar y aplicar modelos reguladores que tuvieran como eje la salud pública y los derechos humanos. Este lugar de dominancia se reflejó en la emergencia de cambios específicos en la política de drogas en el país, los cuales surgen de los principales ejes de discusión que se presentaron en el capítulo anterior y que se identificarán a continuación.

5.1 La vigencia de la dosis personal en un escenario de desproporcionalidad penal

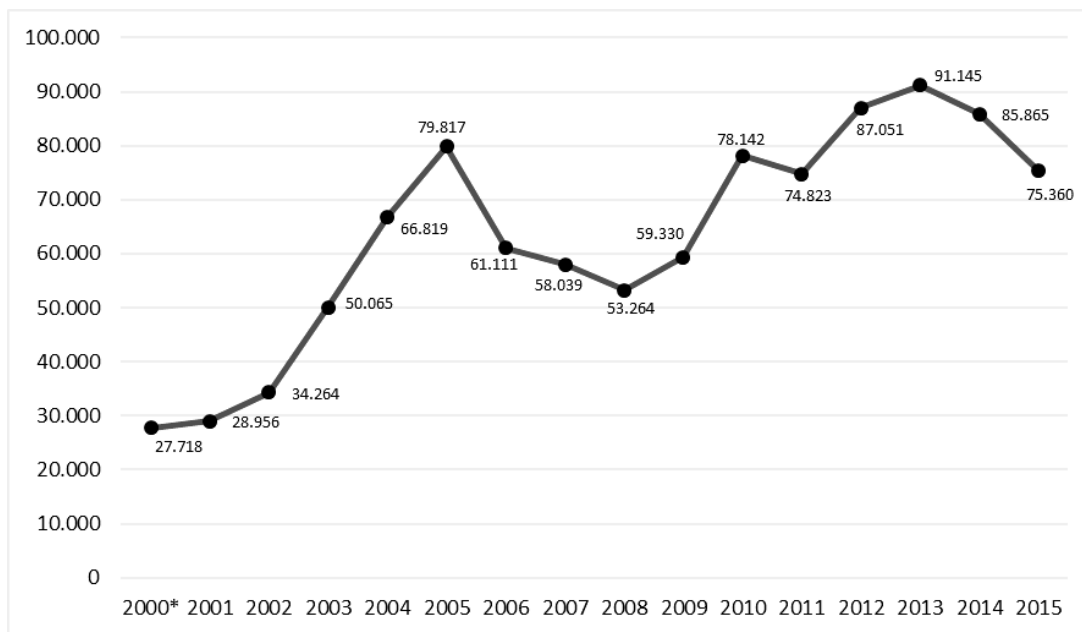
Tras varios intentos para prohibir la dosis personal de sustancias estupefacientes, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez logró en el año 2009 reformar el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia con el Acto Legislativo 02. Esta reforma constitucional debe ser considerada como un triunfo del modelo prohibicionista que generó temporalmente cambios en la política de drogas en Colombia hasta que, en el año 2011, la Corte Constitucional moderó sus alcances, operando como intermediaria de la política, mediante la Sentencia C-574 del 22 de julio. Aunque en esta sentencia la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo en tanto ésta era “(...) sustancialmente inepta ya que no está suficientemente argumentada – requisito de la suficiencia – y no se formula la proposición jurídica completa, indispensables para que pudiera entrar a realizar un examen y proferir una decisión de fondo”, el máximo Tribunal sí aprovechó la oportunidad para adelantar una interpretación histórica, sistemática, teleológica y literal del precepto demandado, concluyendo que:

(...) la norma no iría en contra del precedente de la Sentencia C-221 de 1994 y las Sentencias de la Corte Suprema sobre antijuridicidad material en la llamada “dosis de aprovisionamiento”, ya que no se trataría de penalizar en este caso, sino de prohibir. Por último se debe resaltar que en esta primera parte del inciso sexto se establece como excepción de la prohibición, la prescripción médica. (...) Una vez analizado el apartado demandado desde el punto de vista sistemático, teleológico y literal, se puede concluir que la prohibición que se establece, que en un primer momento parece de carácter absoluto, se limitaría o restringiría, ya que las medidas administrativas de carácter pedagógico, terapéutico y profiláctico solo se podrían dar con el consentimiento informado del adicto. (Corte Constitucional, 2011).

No obstante, esta atenuación de los alcances de la reforma de 2009 no tuvo impacto notorio en las capturas realizadas por la Policía Nacional en delitos relacionados con el tráfico, porte o

fabricación de estupefacientes (Artículo 376 del Código Penal), como a continuación se presenta en la Gráfica 4:

Gráfica 4. Capturas anuales por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Art. 376 CP).



*Datos basados en delitos contra la Ley 30 de 1986 en tanto el Código Penal aún no entraba en vigencia.

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Policía Nacional.

Las cifras arriba presentadas dan cuenta de un notorio incremento en las capturas, a nivel país, por delitos contra el artículo 376 del Código Penal a partir del año 2009, cuando fue sancionado el Acto Legislativo 02. Se esperaría entonces que después del pronunciamiento de la Corte Constitucional en el año 2011 sobre los límites y restricciones que tiene dicho Acto Legislativo, en tanto la prohibición al porte y consumo no es absoluta, la cifra de detenidos disminuyera, lo cual no sucedió. Al no ser así, se puede afirmar que las autoridades policiales siguen adelantando capturas a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, entre ellos consumidores o portadores de cantidades que sobrepasan lo establecido como dosis para uso personal, como una estrategia intencionada para afectar la percepción de la seguridad ciudadana a su favor. Al respecto, el Reporte de Drogas de Colombia (2016) afirma que:

(...) es evidente la tendencia a focalizar los recursos de la Policía en reprimir el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que si bien representa una de las preocupaciones más fuertes de los ciudadanos frente a la percepción de seguridad, también tiene como incentivo un componente de desatención de carácter social, atado además a la dependencia de sustancias psicoactivas. Es fundamental que el Estado ponga en funcionamiento medidas de mitigación del consumo, teniendo en cuenta que el acto de

consumir no representa un delito en sí mismo, mientras que, por otra parte, el hurto a personas es la principal afectación que reconocen los ciudadanos y genera mayor número de víctimas. (Ministerio de Justicia y del Derecho y Observatorio de Drogas de Colombia, 2016).

Este actuar de la Policía, que sigue operando en el marco del prohibicionismo, afecta negativamente el hacinamiento en las cárceles y congestiona notoriamente el sistema judicial al concentrarse en procesos que poco impactan las redes criminales del narcotráfico²³. El reporte en mención permite entender esto cuando analiza que el 65% de las actuaciones realizadas por fiscales en el año 2014 por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, fueron archivadas al encontrarse que no hay tipicidad del hecho investigado o que las circunstancias no se ajustaban a hechos punibles; además, en ese año, el 86% de las capturas por marihuana fueron por cantidades inferiores a los 100 gramos, y de éstas, el 63.3% de esas capturas fueron a personas que portaban entre 0 y 50 gramos de la planta. (Ministerio de Justicia y del Derecho y Observatorio de Drogas de Colombia, 2016). Ante esta situación la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en el Proceso No. 42617 (SP15519-2014), providencia del 12 de noviembre de 2014 con Gustavo Enrique Malo Fernández como Magistrado Ponente instó a que:

En adelante, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los órganos de policía judicial deberán dirigir su persecución hacia los verdaderos traficantes de narcóticos que son quienes lesionan o ponen en peligro efectivamente los bienes jurídicos tutelados. En cambio, a los consumidores habrán de brindarles la protección reforzada a que también están obligados por ser todas ellas autoridades estatales.

Ante este panorama, el debate sobre la proporcionalidad de las penas establecidas a partir del Código Penal para los delitos asociados con drogas, ha sido parte de las tensiones entre las coaliciones promotoras. La dominancia del prohibicionismo ha marcado una clara tendencia al mayor uso del derecho penal, con las consecuencias que esto genera en materia de derechos humanos, sin lograr así enfrentar efectivamente el fenómeno del narcotráfico. Al respecto Uprimny Yepes, Guzmán Rodríguez, y Parra Norato (2013) en investigación sobre la desproporción de la penalización de las drogas en Colombia concluyen que:

(...) el uso del derecho penal como parte de las políticas de drogas en el país ha llevado a la configuración de un marco normativo desproporcionado. En efecto, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad penal, que es un principio básico del derecho

²³ “Aunque el delito por el que más se realizan capturas a nivel nacional es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, no es el que mayor peso tiene dentro de la población carcelaria, contrario a lo que sucede con el delito de hurto, ya que mientras las capturas por este delito son mucho menores comparadas con el delito de tráfico, es el delito que mayor peso tiene dentro de la población carcelaria.” (Ministerio de Justicia y del Derecho y Observatorio de Drogas de Colombia, 2016, p. 140)

penal según el cual las penas deben ser proporcionales a la gravedad de los delitos y el daño que producen, los tipos penales relacionados con drogas establecen sanciones difíciles de justificar a la luz del daño directo y concreto que podrían llegar a ocasionar quienes incurrir en dichas conductas. (Uprimny Yepes, Guzmán Rodríguez, y Parra Norato, 2013, p. 126)

De esta manera se puede afirmar que en Colombia existe una desproporcionalidad penal respecto a los delitos relacionados con drogas a través del análisis del incremento de penas, en un primer momento con la Ley 599 del 24 de julio 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, y luego nuevamente con la Ley 890 del 7 de julio de 2004 “Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”. Allí se aumentaron las penas de todos los delitos de la Parte Especial del Código, en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. De esto da cuenta la Corte Suprema de Justicia al señalar que, para delitos relacionados con el artículo 376 del Código Penal, en algunas sentencias condenatorias dictadas por los jueces, se establecieron penas de hasta 70 meses de prisión a quienes fueron hallados portando cantidades de droga levemente superiores a la dosis personal.

Ese es el caso analizado en el proceso No. 29183, providencia del 18 de noviembre de 2008 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, donde se absuelve del cargo a un hombre a quien durante una requisita le fueron hallados 29,9 gramos de marihuana, portando así 9,9 gramos más de la dosis personal. La Corte casa la sentencia condenatoria porque consideró que, aunque los 29,9 gramos de marihuana que tenía en su poder constituían un exceso ligero de la dosis personal, estos estaban destinados a su propio consumo y no a su distribución o comercialización, por lo que los bienes jurídicos tutelados con el tipo penal referido (salud pública, seguridad pública, orden económico y social), no demostraron ser afectados con la posesión de 9,9 gramos más. Así lo manifestó la Sala para este caso:

(...) Lo anterior no significa que en todos los casos en que a una persona se la encuentre en posesión de cantidades ligeramente superiores a la dosis personal o, inclusive, dentro de los límites de ésta, deba considerarse que no realiza conducta típica y antijurídica, eventualmente culpable y, por consiguiente, punible. Lo que quiere significar la Corte es que cada asunto debe examinarse en forma particular en orden a verificar la demostración de tales presupuestos, de manera que las decisiones de la justicia penal consulten verdaderamente los principios rectores que la orientan, como el de antijuridicidad que aquí se analiza. (...) Un diagnóstico oportuno de los aspectos que aquí quedaron expuestos, por parte de los funcionarios judiciales, contribuiría a un mejor desenvolvimiento de la actividad judicial estatal en la medida que sus recursos no se disiparían en asuntos insustanciales, sino que se enfocarían en los que, por su magnitud y

trascendencia social, realmente requieran el ejercicio de la acción penal. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 18 de noviembre de 2008).

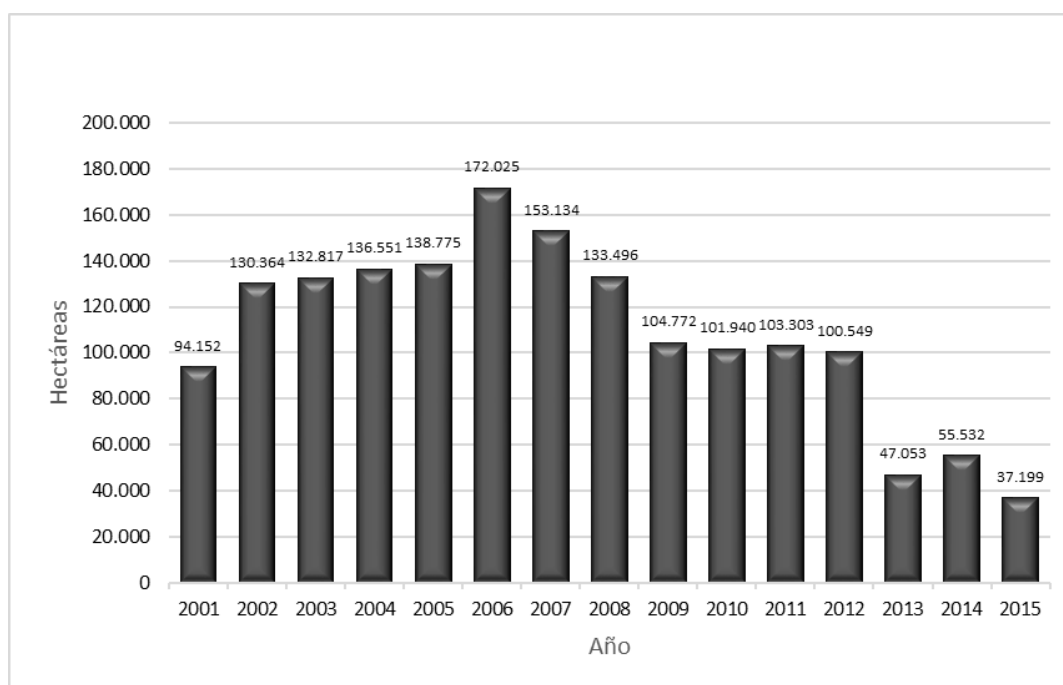
A partir de estas consideraciones, cabe preguntarse si el tipo de penas establecidas, que guardan relación con el bien jurídico a proteger, que en este caso es la salud pública, son ajustadas al alcance del delito cometido, en tanto pone en grave riesgo la salud pública. Los promotores del prohibicionismo han procurado mantener una política de mano dura contra todos los eslabones de la cadena, poniendo en el mismo plano a un pequeño cultivador o a un portador de pequeñas cantidades, con los grandes traficantes de drogas. La presión que esto ha generado en el sistema carcelario, el cual no tiene ningún fin resocializador ante el alto grado de hacinamiento registrado, -para diciembre de 2015 es del 54.5% según datos del INPEC-, ha terminado afectando seriamente los derechos humanos de los condenados (Iturralde, M. y Ariza, L. J., 2011; Uprimny Yepes, R., Guzmán Rodríguez, D. E., y Parra Norato, J., 2012). Las cifras presentadas por el INPEC en su Informe Estadístico de diciembre de 2015, dan cuenta también que el delito de Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes es el cuarto de mayor impacto dentro de la población carcelaria, equivalente al 13,4% (24.374 personas) de la población privada de la libertad. Se suma a esta cifra un total de 12.998 personas en detención y prisión domiciliaria, y 1.114 con control y vigilancia electrónica.

Aunque el Código Penal no ha sido modificado en lo referente a los delitos establecidos en su artículo 376, los actores que promueven la regulación han impulsado discusiones y propuestas alternativas al encarcelamiento para delitos de menor gravedad asociados con drogas, teniendo en cuenta las particularidades de los diferentes eslabones de la cadena de drogas y la gravedad de los delitos cometidos. Así se reflejó en el informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas, de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas– CICAD, el cual fue elaborado por el Gobierno de Colombia y presentado en 2015 ante dicho organismo. Aunque se está lejos de hacer cambios sustanciales en la materia al interior del subsistema de la política de drogas, el debate está abierto, pero tendrán que generarse alteraciones en el subsistema de la política de defensa y seguridad nacional para que puedan hacerse ajustes en este campo y superar así la contradicción entre una política de drogas que tiende a ser reguladora pero que se queda corta ante la desproporcionalidad penal.

5.2 Suspensión de las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato

La suspensión del uso del herbicida glifosato mediante aspersión aérea en Colombia a partir del 1 de octubre de 2015 es, seguramente, el principal cambio que se ha dado en la política de drogas en Colombia en el período de estudio. Esta estrategia de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito había hecho carrera en el país oficialmente desde mediados de la década de los 80 y se había intensificado desde el año 2000 al entrar en operación el Plan Colombia. Las cifras presentadas por el informe SIMCI publicado en el año 2016, permiten dimensionar, como se ve en la Gráfica 5, la cantidad de hectáreas que han sido asperjadas desde el año 2001:

Gráfica 5. Serie histórica de aspersión aérea de cultivos de coca, 2001 - 2015 (hectáreas).



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos. 2016. UNODC – Gobierno de Colombia

Al comparar las cifras de hectáreas cultivadas con coca entre los años 2001 y 2015, las cuales suman un total de 1.216.948 según los informes del SIMCI, con las asperjadas que ascendieron en el mismo período de tiempo a 1.641.662, se evidencia el fracaso de esta estrategia de erradicación forzosa para superar el problema de las drogas en el país. Así lo informó la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en su informe presentado en mayo de 2015, al afirmar que:

Hasta ahora las evaluaciones muestran que la estrategia de aspersión aérea de cultivos ilícitos es muy poco efectiva. En particular, los resultados indican que por cada hectárea asperjada con glifosato (el herbicida utilizado en las campañas de aspersión), los cultivos ilícitos se reducen, en promedio, en 0.035 hectáreas. En otras palabras, para eliminar una hectárea de coca mediante la aspersión aérea, se necesitaría fumigar cerca de 30 hectáreas (Mejía, Restrepo y Rozo, 2015). Las estimaciones de estos estudios indican que asperjar una hectárea de coca cuesta aproximadamente \$2.600 dólares. Con una efectividad promedio de 0.035 hectáreas eliminadas por cada hectárea asperjada; el costo de eliminación de una hectárea de coca mediante esta estrategia es de cerca de \$72.000 dólares. Desde el punto de vista costo-efectividad, esta política resulta muy ineficiente, pues el valor de la hoja de coca sembrada en una hectárea es de aproximadamente \$400 dólares, y el valor de la cocaína que de allí se puede extraer de cerca de \$3.600. (Comisión asesora para la política de drogas en Colombia, 2015).

Se suma a esta baja efectividad, los riesgos en la salud humana, el medio ambiente y la pérdida de confianza de los ciudadanos afectados por las aspersiones, en las instituciones del Estado. El uso de información científica y validada a través de una serie de investigaciones permitió así que el Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo ordenado por la Rama Judicial, suspendiera las aspersiones aéreas. De igual forma, esta situación llevó a que se trazaran nuevos caminos que se orientaran al desarrollo integral de los territorios, promoviendo la erradicación voluntaria y la inserción de las familias cultivadoras en programas de Desarrollo Alternativo. Al mismo tiempo, se buscó garantizar la seguridad en las zonas afectadas, el acceso a la justicia y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores, formalizando las tierras, mejorando la infraestructura vial y de comunicaciones, garantizando el acceso a servicios públicos y reconstruyendo el tejido social a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales y de productores, para que pudieran interactuar, a su vez, con instituciones locales comprometidas con el desarrollo territorial.

Los retos que ha venido enfrentando el Estado al asumir una nueva perspectiva para afrontar la oferta de drogas en Colombia, suspendiendo las aspersiones aéreas, requiere en todo caso orientar todo tipo de recursos para recuperar el terreno perdido durante las décadas en las que la presencia institucional se limitó al paso de avionetas que destruían la única fuente de ingresos con la que contaban las familias dedicadas al cultivo de arbustos de coca.

5.3 La reglamentación del cannabis para uso médico y científico

Finalmente, y como se indicó en el capítulo 4, uno de los principales ejes de discusión en la política de drogas en Colombia en lo que ha corrido del siglo XXI, fue el relacionado con la reglamentación del cultivo de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos. Aunque no es la finalidad de esta investigación medir los impactos generados por esta decisión, mucho más cuando fue el 22 de diciembre de 2015 que mediante Decreto 2467 se materializó la misma, pocos días antes del cierre del período de estudio aquí definido, sí es posible hacer mención a algunos acontecimientos sucedidos una vez la coalición promotora reguladora, en especial los actores vinculados al Gobierno Nacional, decidieron dar el paso hacia la regulación de los usos de esta planta en el campo médico y científico.

Es necesario, en primer lugar, dejar por sentado que desde la Ley 30 de 1986, en su artículo 3, ya se había abierto la puerta para que la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, así como que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, pudiera realizarse con fines médicos y científicos. Dicha posibilidad estaba condicionada a la expedición de un Decreto Reglamentario que estaría a cargo del Ministerio de Salud, y en donde sería necesaria la coordinación con el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Agricultura para lo que fuera de sus competencias, en cumplimiento de lo también ordenado por la mencionada Ley en sus artículos 4, 5, 6, 7 y 8.

Pasaron casi 30 años para que la expedición de este Decreto Reglamentario fuera una realidad, la cual había sido bloqueada por la dominancia del modelo prohibicionista, argumentando que abrir la puerta al uso medicinal y científico del cannabis llevaría a legalizar posteriormente el uso recreativo, no sólo de esta planta, sino de otras sustancias psicoactivas fiscalizadas. La falta de evidencia científica sobre los beneficios que podría traer esta planta, la cual debe atribuirse también a que el prohibicionismo impedía que se investigara sobre los mismos, mantuvo así durante todo este período de tiempo dichos artículos de la Ley 30 de 1986 sin ser reglamentados.

El Senador por el Partido Liberal, Juan Manuel Galán Pachón, asumió el liderazgo de este debate con el respaldo del Presidente de la República. Galán radicó en un inicio el Proyecto de Ley 27 del 22 de julio de 2014, en el cual presentó una reseña histórica de los usos del cannabis desde hace más de 4.000 años, así como los resultados de recientes investigaciones científicas que daban cuenta de la necesidad de avanzar en la reglamentación de dicha sustancia para el

tratamiento y alivio de ciertas enfermedades terminales o crónicas. Aunque este Proyecto de Ley fue retirado por su autor, posteriormente, el 2 de septiembre de ese año, se radicó nuevamente como Proyecto de Ley 80, aún bajo el liderazgo del mismo Senador Liberal, incluyendo algunas modificaciones sugeridas por parte de asociaciones médicas, expertos nacionales e internacionales en el tema de las drogas y organizaciones de la sociedad civil. Como antesala a la radicación de este proyecto, se llevó a cabo los días 14 y 15 de agosto de 2014, el foro “Política de Drogas, tras 25 años del asesinato de Luis Carlos Galán, ¿qué tanto hemos avanzado?”. Ese evento sirvió de plataforma para ahondar en la discusión sobre la evolución del narcotráfico y las políticas de drogas en Colombia, y recibir un mayor respaldo al Proyecto de Ley que sería radicado en septiembre. Durante el foro, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, manifestó su apoyo a la iniciativa legislativa del Senador Liberal afirmando que:

Esperamos que de aquí al año 2016 siga madurando este debate franco, honesto, ojalá constructivo, que muchos países, entre ellos, Colombia, estamos promoviendo aquí en la región y en el mundo entero. Y sea esta la oportunidad, senador tocayo, Juan Manuel Galán, para decirle que vemos con buenos ojos su iniciativa sobre la utilización medicinal y terapéutica de la marihuana. La entendemos como una medida práctica, compasiva, para reducir el dolor y la ansiedad de los pacientes con enfermedades terminales, pero también como una forma de comenzar a sacar de las manos de los criminales el ser los intermediarios entre el paciente y una sustancia que les va a permitir aliviar su sufrimiento. Creo que es un paso en la dirección correcta, tiene nuestro respaldo. (Santos, 2014)

Ese respaldo anunciado por el Presidente de la República se vio reflejado en los pronunciamientos que hicieron sobre el tema tanto el Ministro de Salud y Protección Social, como el Ministro de Justicia y del Derecho, para sacar adelante el Proyecto de Ley, el cual sería sancionado como Ley 1787 del 6 de julio de 2016. La apuesta de Juan Manuel Galán durante esos años fue la de tramitar una Ley en vez del Decreto Reglamentario, el cual era vulnerable a posibles cambios en la coalición de gobierno en las elecciones de 2018. Se identificó así un choque entre actores promotores de la regulación cuando el Gobierno Nacional expidió el ya mencionado Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015, momento para el cual el Proyecto de Ley ya había pasado el segundo debate con 46 votos a favor, 6 en contra y 46 abstenciones. (Congreso Visible, s.f.).

Aunque ante los medios de comunicación no fue relevante esta diferencia entre actores, el autor de la iniciativa legislativa dejó claro que el Decreto Reglamentario se quedaba corto en materia de prevención de los riesgos a la salud por el uso de marihuana, así como la improvisación en los

aspectos económicos que se debían tener en cuenta ante la nueva industria que surgiría debido a este cambio en la política de drogas²⁴. La importancia que reviste entonces el establecimiento de un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano es tal, que posiciona al país en un lugar de avanzada frente a nuevas alternativas en materia de política de drogas en Colombia que permitan abrir campo a un nuevo renglón de la economía en donde pequeños y medianos productores y comercializadores de cannabis tengan espacio junto a empresas de mayor nivel.

Este importante cambio en la política de drogas es seguramente un paso adelante en la posterior discusión en torno al uso medicinal y científico de otras plantas como la coca –*Erythroxylum coca*–, en donde Colombia ocupa el primer lugar como productor a nivel mundial. En ese sentido, definir un marco regulatorio para dicha planta permitirá generar estrategias para la superación del problema del narcotráfico, promoviendo acciones de inclusión social y productiva legales a quienes durante años han hecho parte de esa industria ilícita. El panorama puede ser también promisorio para comenzar una discusión en torno a la necesidad de establecer marcos regulatorios para el uso recreativo de sustancias derivadas de estas plantas, tal como se ha hecho en Uruguay, en donde recientemente comenzó la venta de cannabis en farmacias como resultado de la Ley 19.172 de 2013, promovida por el entonces Presidente José Mujica. Sobre dicha ley, los analistas de políticas públicas están atentos a los impactos que ésta genere en la lucha contra el narcotráfico, a fin de promover iniciativas similares en los países de la región, en donde Colombia ya cuenta con un camino recorrido al impulsar cambios internos en materia de política de drogas a favor de la regulación.

²⁴ A pesar de estas diferencias, la expedición de la Ley 1787 de 2016 permitió garantizar la seguridad jurídica a las personas naturales y jurídicas interesadas en incursionar en la industria del cannabis medicinal, lo cual luego fue tomando forma mediante el Decreto 613 del 10 de abril de 2017, con el cual se reglamentó la norma en mención, y que luego fue complementada con las resoluciones 577, 578 y 579 del 8 de agosto de 2017.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo desarrolló una investigación cualitativa con fines interpretativos, que giró en torno a responder la siguiente pregunta central: ¿cómo emergieron los cambios en el subsistema de la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015? Esa pregunta se abordó a partir del enfoque teórico y metodológico del Marco de Coaliciones Promotoras -*Advocacy Coalition Framework*-, permitiendo así plantear que los cambios identificados en el subsistema de la política de drogas en Colombia, entre los años 2000 y 2015, han virado lentamente hacia la regulación de las sustancias psicoactivas, desmontando poco a poco el modelo prohibicionista sobre el cual se había orientado esta política desde la década del 60 del siglo XX. Las técnicas de investigación aplicadas fueron la revisión documental a través del estudio de publicaciones científicas, informes y reportes institucionales, discursos de funcionarios de alto nivel del Gobierno colombiano y de otras entidades, así como de actores con injerencia en la política de drogas, seguimiento al tema en medios de comunicación impresos y digitales, análisis de estudios cuantitativos relacionados con la oferta y demanda de drogas y el seguimiento a la jurisprudencia y la normatividad reciente. Es importante que futuros estudios retomen los esfuerzos realizados en esta investigación y apliquen otras técnicas de recolección de información a través de fuentes primarias, para que, bajo el enfoque teórico y metodológico aquí propuesto, permitan poner en discusión los hallazgos de la presente investigación, así como precisar la existencia de coaliciones promotoras que respondan a sus respectivos sistemas de creencias.

La hipótesis formulada al comienzo de esta investigación se confirma al comprobarse que en el subsistema de la política de drogas en Colombia emergieron importantes cambios, principalmente entre los años 2010 y 2015, que vislumbran indicios de un mayor posicionamiento de un posible sistema de creencias regulador, el cual confrontó abiertamente al dominante sistema de creencias prohibicionista. Esto habría sido posible, en primer lugar, por eventos externos al subsistema -*External subsystem events*- como el cambio, en 2010, en la coalición de gobierno, la cual pasó a ser liderada por el Presidente Santos, quien representó una posición proclive a una evolución en la política de drogas, que plasmó en el proceso de diálogo para lograr un acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP desde el 2012, respaldado en los cambios de opinión a nivel mundial sobre la viabilidad de continuar con la

misma estrategia de “guerra contra las drogas”; segundo, la consolidación y maduración de una aparente coalición promotora reguladora al interior del subsistema de la política, como resultado de nueva información técnica y científica que podría haber incidido en un aprendizaje orientado a las políticas *-Policy-oriented learning-* facilitando la inclusión de debates y estrategias novedosas encaminadas al respeto a los derechos humanos y a la salud pública, por medio de la participación de universidades, centros de investigación y fundaciones, al aportar elementos claros sobre el fracaso de la guerra contra las drogas ante el incremento de la oferta y la demanda, no solo en Colombia sino a nivel global; y tercero, por los cambios, en tanto eventos internos del subsistema *-Internal shocks-* en la política pública de drogas, primero por el giro en la legislación de algunos Estados de los Estados Unidos respecto a la marihuana, lo que se ha convertido en una especie de laboratorio sobre política de drogas, así como en Uruguay, los cuales movilizaron debates y cambios, consistentes en la reafirmación de la vigencia de la dosis para uso personal y la dosis de aprovisionamiento, a partir de los desarrollos jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia; la suspensión del uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea; y la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente científicos y medicinales.

De esta manera, de las cuatro vías para el cambio del subsistema propuestas por Sabatier y Weible (2007), se considera que tres de ellas pudieron intervenir en la alteración del subsistema de la política de drogas, a saber: eventos externos al subsistema (*External subsystem events*), aprendizaje orientado a las políticas (*Policy-oriented learning*) y eventos internos del subsistema (*Internal shocks*).

Los tres objetivos específicos formulados al inicio del proceso investigativo fueron alcanzados, dentro de los limitantes y del alcance inicialmente planteado en esta investigación, al definirse, en el capítulo 3, los posibles sistemas de creencias y coaliciones promotoras en la política de drogas en Colombia en el período 2000-2015; en el capítulo 4, al analizarse los principales ejes de discusión en torno a los cuales se debatieron los principales actores que integrarían las probables coaliciones promotoras; y finalmente, en el capítulo 5, al examinarse los cambios sustanciales en la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015. El relativo cumplimiento de los objetivos se sustenta en que, para llegar a afirmar la existencia de sistemas

de creencias y coaliciones promotoras, se requiere aplicar técnicas de investigación que permitan definir su composición, forma de operar y tendencias internas, lo cual puede lograrse a través de la observación directa en escenarios de toma de decisiones y entrevistas semiestructuradas aplicadas a los actores que se agrupan para constituirlos. En este sentido, y en el marco de los alcances que permite la revisión documental como técnica aplicada en esta tesis, se matizaron a manera de modelos o sistemas de pensamiento, así como de agrupaciones de actores que los promovieron. A continuación, se presentan los resultados para cada uno de los objetivos referidos.

Para buscar definir aquello que podría llegar a constituirse como sistemas de creencias y coaliciones promotoras en la política de drogas en Colombia en el período 2000-2015, según lo establecido en el objetivo 1, se delimitaron primero tres conceptos fundamentales que en el debate público hacen presencia, como lo son el de prohibición, de regulación y de legalización. Eso permitió proponer que en Colombia serían dos los posibles sistemas de creencias, el prohibicionista y el regulador, los cuales tienen su expresión a nivel mundial en los diferentes escenarios de toma de decisiones sobre la política de drogas²⁵. Estos sistemas, definidos como las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas, conformadas por quienes se han especializado en una o dos áreas y no en una gran variedad, y tienen poder para influenciar el subsistema de la política, se expresarían en las coaliciones promotoras que los defienden. Las coaliciones son así el resultado de la articulación y alianza de actores que tienen por objetivo trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y, para el caso en estudio, se identifican a manera de agrupaciones de actores que promueven ya sea el prohibicionismo o la regulación. A fin de plasmar sus valores prioritarios frente a la problemática, las dos agrupaciones adelantaron estrategias de difusión de sus ideas en escenarios claves para la toma de decisiones, como lo son el Congreso de la República, los medios de comunicación, foros académicos, altas instancias judiciales como las cortes, ministerios y organismos internacionales. De esta manera, lograron poner en agenda la problemática y su forma de concebirla, así como las medidas que se deberían tomar para solucionarla.

²⁵ Se consideró que dentro del sistema de creencias regulador se inscribe la tendencia a la legalización. De esta manera se entiende que en el debate sobre cuál debe ser el proceder de los Estados en la materia, se presentan dos posturas: prohibir o regular. Esto no elimina la posibilidad de contar con un sistema de creencias legalizador, como lo hay en países como Estados Unidos y Uruguay, pero para el caso colombiano aún no hay élites de las políticas públicas que integren una coalición promotora madura que permita el desarrollo de este sistema de creencias como tampoco un contexto favorable para el mismo.

El prohibicionismo considera que debe prohibirse y/o penalizarse el cultivo, producción, distribución, posesión y/o consumo de sustancias psicoactivas que se encuentran fiscalizadas a nivel internacional. En Colombia, este modelo ha tenido una consolidación en las últimas décadas, y comienza a operar consistentemente en Colombia a través del Estatuto Nacional de Estupefacientes o Ley 30 de 1986. Para el período de análisis se identificó que entre los años 2000 y 2010, durante la presidencia de Andrés Pastrana Arango y los dos períodos de Álvaro Uribe Vélez, fue cuando más énfasis se hizo en el modelo prohibicionista. Su agrupación promotora ha contado con condiciones favorables para su desarrollo durante décadas, tales como una normatividad internacional acogida por Colombia para enfrentar el problema de las drogas; la existencia de carteles de la droga que alcanzaron niveles importantes de desestabilización de la institucionalidad; la presencia de un conflicto armado prolongado cuyos actores han tenido vínculos directos con el narcotráfico; el respaldo de la comunidad internacional para adelantar acciones contundentes contra el tráfico de drogas, como es el caso del Plan Colombia; estudios científicos que dan cuenta del incremento del consumo de sustancias psicoactivas en el país; entre otros factores que fortalecieron la posición en torno a mantener fiscalizadas las sustancias psicoactivas.

Para una mayor comprensión del mismo, se identificaron los temas con los que recurrentemente los actores que lo promueven asociaron la problemática, como lo fueron la protección de la niñez y la juventud, el medio ambiente y los recursos naturales, la institucionalidad y la democracia, y la violencia y el terrorismo. En el discurso de las élites de las políticas públicas, se tendió a referenciar la problemática, acusando “la droga” como fuente de amenaza, y no englobándola en el problema del narcotráfico. Además, se acudió a figuras como “microtráfico asesino”, “negocio criminal”, “peligro de contagio”, “gran destructor de la ecología”, “cadena de muerte y de dolor”, “amenaza” y “desestabilizar esta América Latina”, entre otras, lo que permite generar mayor identidad y respaldo a este sistema de creencias en la opinión pública.

No obstante, pareciera que el prohibicionismo no es un modelo fijo o estático, sino dinámico dentro de sus límites, ya que, en su interior, al parecer, pueden presentarse tensiones por parte de actores que pretendan hacerlo más estricto o flexible. Entre los logros más relevantes de la agrupación que promovió el prohibicionismo en el período de estudio, cabe destacar la reforma al artículo 49 de la Constitución Política de Colombia mediante el Acto Legislativo 02 de 2009,

con el cual se prohibió el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica, cuyos alcances fueron atenuados por la Corte Constitucional en Sentencia C-574 de 2011. Otro logro es haber mantenido una política de desproporcionalidad penal respecto a los delitos relacionados con drogas a través del incremento de penas, en un primer momento con la Ley 599 del 24 de julio 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, y luego nuevamente con la Ley 890 del 7 de julio de 2004 “Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”, en donde se aumentaron las penas de todos los delitos de la Parte Especial del Código Penal, en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo.

Por su parte, el pensamiento regulador considera necesario definir marcos regulatorios que permitan que las drogas estén disponibles legalmente para propósitos como los medicinales o los científicos, así como los de uso recreativo, ya sea bajo control estatal o con la participación del sector privado, cuyos parámetros pueden diferir según los riesgos a la salud que se deriven del consumo de cada sustancia. Argumenta éste que el Estado debe entrar a controlar y regular todo lo relacionado con el cultivo, la producción, la distribución, la posesión y el consumo de sustancias psicoactivas en tanto actualmente lo hace la criminalidad, generando problemas asociados a la violencia, la salud pública, la afectación del medio ambiente, corrupción y debilidad institucional, entre otros. Los actores que lo promueven han venido articulándose en los años recientes, y con mayor fuerza desde el 2010.

A diferencia de los contenidos enunciados por las élites de las políticas públicas en la primera década del siglo XXI, tiempo en el cual fue hegemónico el prohibicionismo, entre los años 2010 y 2015, los discursos y las prácticas se orientaron hacia la promoción de políticas basadas en los derechos humanos y la salud pública. Se identificaron para este modelo los temas con los que recurrentemente se asoció la problemática, tales como la necesidad de revisar la estrategia mundial contra las drogas ilícitas con base en información científica, el fracaso de la guerra contra las drogas, asumir un enfoque de derechos humanos y salud pública, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, combatir los eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico y tener alternativas para los eslabones débiles, conformación de un bloque regional que impulse la revisión de la política de drogas ante la ONU y, finalmente, el riesgo que genera el narcotráfico como promotor de violencia y terrorismo.

Irrumpió de esta manera el modelo pro regulación, el cual había contado desde décadas atrás con defensores, pero no con una probable coalición promotora madura en la que actores como el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, ministros y congresistas, así como investigadores de reconocidas universidades y centros de pensamiento, se articularan para intentar modificar el subsistema de la política de drogas. Santos marcó una ruptura con sus antecesores, siendo el primer Presidente que, no sólo en el período de estudio, sino desde que las drogas y el narcotráfico fueron problematizados en Colombia en los años 70, asumió una posición de liderazgo internacional de crítica frente a los enfoques tradicionales basados en el prohibicionismo, impulsando la revisión y el cambio de estrategias, acorde a la nueva evidencia científica.

El segundo objetivo de la investigación, desarrollado en el capítulo 4, buscó analizar los principales ejes de discusión en torno a los cuales se debatieron los actores de las probables coaliciones promotoras, lo que se relaciona directamente con lo presentado en el capítulo 5, que da alcances al tercer objetivo formulado, en el cual se examinaron los cambios sustanciales en la política de drogas en Colombia entre los años 2000 y 2015, a la luz del sistema de creencias al que pertenecerían. A continuación, se presentan conjuntamente los resultados para ambos objetivos.

Los tres principales ejes de discusión identificados durante el proceso investigativo y que fueron analizados en detalle son: 1) Dosis para uso personal y dosis de aprovisionamiento; 2) Uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea; y 3) Reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos. Se llevó a cabo un esquema de análisis en el cual se presentaron para los modelos prohibicionista y regulador indicios de los componentes del núcleo profundo y de las creencias del núcleo de la política para cada uno de los tres ejes de discusión identificados, así como fragmentos de discursos de las élites de la política, lo cual puede ser consultado en las tablas 9, 11 y 13. Se complementó al final con las intervenciones de los intermediarios de la política respecto al tema, zanjando la discusión acorde a los desarrollos jurisprudenciales. En las tablas 10, 12 y 14 se presentaron los principales actores de cada factible coalición para cada eje de discusión, resaltando las intervenciones más relevantes que dan cuenta de las ideas que respaldan sus respectivas creencias.

Durante el período de estudio, los actores sostuvieron un debate en torno a penalizar, prohibir o permitir la dosis de uso personal, configurándose este en el primer eje de discusión. Desde el prohibicionismo se intentó al menos cinco veces modificar la Constitución Política, primero orientando sus esfuerzos a la reforma del artículo 16 de la Carta, referente al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Luego se dio un giro hacia la reforma del artículo 49, referente al derecho a la salud, logrando de esta manera prohibir el porte y consumo de dicha dosis mediante el Acto Legislativo 02 de 2009, situación que generó incertidumbre durante dos años, hasta que la Corte Constitucional en 2011 reiteró la vigencia de la misma. La Rama Judicial, especialmente la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, operaron a manera de intermediarias de la política (*policy broker*), abordando demandas en contra de dicho Acto Legislativo, así como casos puntuales en los que personas que llevaban cantidad de dosis levemente mayor a la permitida no podían ser penalizadas en tanto no estaban atentando contra bienes jurídicos como la salud pública, el orden socioeconómico y la seguridad pública. Eso llevó a ampliar, sin definir cantidades, las medidas establecidas para la dosis personal desde la Ley 30 de 1986, avanzando así en el concepto de dosis de aprovisionamiento.

La revisión de las intervenciones de algunos actores relevantes en el marco de la reforma constitucional de 2009, permiten concluir que las tensiones entre ellos no se estructuraron a partir de un criterio unificado en los diferentes partidos y movimientos políticos, ni tampoco a partir de las clásicas dicotomías entre oficialismo-oposición o derecha-izquierda. Por su parte cabe destacar el papel del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Hogares de Colombia (2008), con el cual los promotores del prohibicionismo sustentaron la necesidad de prohibir el porte y consumo de estupefacientes mediante la reforma al artículo 49 de la Constitución, cerrando con esto su papel dominante frente a la política de drogas, y pasando a desempeñar un papel competitivo a partir del cambio de gobierno en el año 2010.

En materia de cambios, se destaca el logro de la agrupación que promovió el prohibicionismo, la cual, durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, reformó el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, a través del Acto Legislativo 02 de 2009. Esta reforma generó temporalmente cambios en la política de drogas en Colombia, hasta que en el 2011 la Corte Constitucional moderó sus alcances, con la Sentencia C-574 del 22 de julio. Contrario a lo que se esperaba, los alcances de esta sentencia no tuvieron impacto notorio en las capturas realizadas

por la Policía Nacional en delitos relacionados con el tráfico, porte o fabricación de estupefacientes (Artículo 376 del Código Penal), las cuales siguieron aumentando. Este actuar de la Policía, que sigue operando en el marco del modelo prohibicionista, afecta negativamente el hacinamiento en las cárceles y congestiona notoriamente el sistema judicial al concentrarse en procesos que poco impactan las redes criminales del narcotráfico. Ante esto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia instó tanto a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional y a los órganos de policía judicial para que dirijan su persecución hacia los verdaderos traficantes de narcóticos y no a los consumidores, a quienes se les debe brindar protección.

De esta manera se afirma que la dominancia del prohibicionismo ha marcado una clara tendencia al mayor uso del derecho penal, con las consecuencias que esto genera en materia de derechos humanos, no logrando enfrentar efectivamente el fenómeno del narcotráfico. Ante este panorama, en el cual el Código Penal no ha sido modificado en lo referente a los delitos establecidos en su artículo 376, la agrupación promotora de la regulación adelantó propuestas alternativas al encarcelamiento para delitos de menor gravedad asociados con drogas. Para ello, se plantea balancear las características propias de todos los eslabones del narcotráfico, así como la gravedad de los delitos que se cometen. Si bien aún no se ven cambios sustanciales en ese sentido dentro del subsistema de la política, sí hay discusiones importantes alrededor de posibles ajustes, pero para que estos puedan ser efectivos, se deberán producir algunas alteraciones en el subsistema de la política de defensa y seguridad nacional. De esa forma puede ser posible reducir la contradicción que existe entre una política de drogas “reguladora” que no logra desligarse de una alta desproporcionalidad penal.

El segundo eje de discusión fue en torno al uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, configurándose en una de las discusiones más relevantes y de mayor impacto en la política de drogas en Colombia en los últimos años. El Consejo de Estado, en providencia del 20 de febrero de 2014, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, exhortó al Gobierno Nacional para que, en aplicación del principio de precaución, examinara “(...) la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general.” La Corte Constitucional procedió luego, mediante Auto 073 del 27 de marzo de 2014 de la Sala Especial

de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 a ordenar, entre otros, que se adelantaran estudios técnicos y científicos que permitieran determinar cómo las actividades de aspersiones aéreas con glifosato estaban afectando el medio ambiente y la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño, en busca de aplicar el principio de precaución.

La complejidad de la decisión del gobierno, de suspender el uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, fue menor en tanto obedeció a lo ordenado por la Rama Judicial, que actuó como intermediaria de la política. Esa decisión se materializó en la Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes y en la Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Es este, entonces, el segundo cambio sustancial en la política de drogas entre los años 2000 y 2015.

Los discursos de algunos actores relevantes de las probables coaliciones promotoras frente a la decisión de suspender el uso del glifosato en las aspersiones aéreas se ubicaron en dos extremos: unos, fundados en el prohibicionismo, aseveraron que el Gobierno Nacional era cómplice de la guerrilla y el narcoterrorismo; otros, a favor de la regulación, defendieron la medida basando sus argumentos en información científica que da cuenta de la baja efectividad y altos costos de esta modalidad de erradicación, así como de los riesgos que genera a la salud humana.

El liderazgo de la agrupación de actores promotores de la regulación estuvo a cargo del Ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria, y del Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes, quienes acudieron a la información científica para que primara el derecho a la salud de los habitantes de las zonas afectadas por dicha estrategia de erradicación. De esta manera la reciente clasificación sobre el glifosato como probablemente carcinogénico para el ser humano, dada a conocer el 20 de marzo de 2015 por la IARC, pudo haber cumplido una función esclarecedora para ambas agrupaciones y, además, haber cohesionado a quienes impulsan políticas reguladoras en materia de drogas. Al ser esta estrategia de erradicación una de las principales en el marco del Plan Colombia desde sus inicios en el año 2000, su suspensión permitió ahondar en la necesidad de buscar nuevas formas de atacar el problema del narcotráfico.

El tercer eje de discusión relevante en el período de estudio fue el relacionado con la reglamentación del cultivo de plantas de cannabis con fines estrictamente médicos y científicos. Esta reglamentación suscitó debates en torno a las implicaciones que podrían traer para el país dar paso el uso medicinal de esta planta. La información técnica y científica soportada en datos verificables, investigaciones médicas y avances en otros países dio cuenta de los beneficios del uso de la marihuana en el tratamiento de ciertas enfermedades, situación que fue aprovechada para promover este cambio en la política de drogas por parte del Senador del Partido Liberal, Juan Manuel Galán Pachón, líder de la iniciativa.

Fueron diversos los actores que intervinieron en este eje de discusión, lo que da cuenta de la apertura que ha tenido el debate sobre las drogas en Colombia. Se destaca el expresidente de la República y hoy Senador, Álvaro Uribe Vélez, líder del Partido Centro Democrático, quien se encontraría al frente de una probable coalición promotora prohibicionista, en donde se ubicaría también el entonces Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez. En contraste con esto, los promotores de la regulación habrían tomado más fuerza al obtener el apoyo de diversos sectores como el Partido Conservador Colombiano y la Conferencia Episcopal Colombiana, que han sido claros en su respaldo a la prohibición de la dosis personal de estupefaciente. Fue así que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015, cerrando el período de estudio en medio de álgidas discusiones sobre la política de drogas en Colombia. Eso habría permitido aún más la maduración de un posible sistema de creencias regulador, reafirmando la dominancia de la agrupación de actores que lo representa, la cual tuvo como respaldo la información científica que a nivel mundial permitió dar cuenta que el aprovechamiento de algunos componentes de esta planta ayudaría en el tratamiento de determinadas enfermedades.

En los 15 años que comprende el período de estudio de la presente investigación, las dos probables coaliciones promotoras habrían cambiado sus lugares de dominancia y competitividad de acuerdo a cómo los contextos nacional e internacional se han ido tornando favorables a la discusión sobre la necesidad de repensar nuevas estrategias frente al problema de las drogas en el país. Los actores que las integrarían han venido aprendiendo de la nueva información científica sobre el tema, que más que aferrarse a un modelo prohibicionista, por ser el dominante durante décadas, es necesario abrirse a nuevas discusiones que implican pensar cambios en la forma de

concebir, no sólo la problemática que se da en torno a las drogas, sino también en las estrategias que deben adoptarse con base en la experiencia acumulada y los resultados obtenidos tras años de prohibición. En este sentido, la política pública de drogas en Colombia está cambiando hacia un modelo regulatorio en el que las acciones que se adelanten para reducir la oferta y la demanda de estas sustancias, tengan como base la salud pública y el respeto a los derechos humanos, dejando atrás la imposible meta de vivir en un mundo sin drogas, para empezar a pensar la forma más adecuada de convivir con ellas, buscando que hagan el menor daño posible.

7. REFERENCIAS

- ABC. (9 de septiembre de 2016). *California, Arizona, Massachusetts, Nevada y Maine aprueban consumir marihuana como uso recreativo*. En: http://www.abc.es/internacional/abci-florida-aprueba-legalizacion-marihuana-para-medicinal-201611090517_noticia.html
- Aggarwal, S. K., Carter, G. T., Sullivan, M. D., ZumBrunnen, C., Morrill, R., y Mayer, J. D. (2009). Medicinal use of cannabis in the United States: historical perspectives, current trends, and future directions. *Journal of opioid management*, 5(3), 153-168. En: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19662925>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (30 de septiembre de 2015). *Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución*. [Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015].
- Bar-Sela, G., Vorobeichik, M., Drawsheh, S., Omer, A., Goldberg, V., y Muller, E. (2013). The Medical Necessity for Medicinal Cannabis: Prospective, Observational Study Evaluating the Treatment in Cancer Patients on Supportive or Palliative Care. *Evidence-Based Complementary and Alternative Medicine: eCAM*, 2013, 510392. En: <http://doi.org/10.1155/2013/510392>
- Bermúdez, A. (4 de septiembre de 2013). *Estados Unidos, otro paso más cerca de enterrar política antidrogas*. En: <http://lasillavacia.com/historia/estados-unidos-otro-paso-mas-cerca-de-enterrar-politica-antidrogas-45557>
- Barreras, R. (23 de abril de 2009). Acta No. 36. Intervención en el primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Consumo/Dosis_minima_de_Uribe/Palabras_Roy_Barrera_23abril2009.html
- Borda, S. (2011). La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión. En A. Gaviria Uribe y

- D. Mejía Londoño (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 149-176). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T., y Jelsma, M. (2014). *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Bratt, D. (2013). *Clarifying the Policy Broker in the Advocacy Coalition Framework*. Presented at the International Conference on Public Policy Grenoble, France June 26-28, 2013. En: http://archives.ippapublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_82_s1_bratt.pdf
- Camacho, A., Gaviria, A., y Rodríguez, C. (2011). El consumo de droga en Colombia. En Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 41-65). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Caracol Radio. (15 de agosto de 2014). *César Gaviria de acuerdo con legalización de marihuana para fines médicos*. En: http://caracol.com.co/radio/2014/08/15/nacional/1408107780_369486.html
- Caracol Radio. (4 de septiembre de 2014). *Conservadores apoyarían uso de marihuana con fines médicos*. En: http://caracol.com.co/radio/2014/09/04/nacional/1409837700_399602.html
- Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. (2013). *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas en Colombia*. Bogotá.
- Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Bogotá.
- Comisión Global de Políticas de Drogas. (2011). *Guerra a las drogas*. En: www.globalcommissionondrugs.org
- Comisión Global de Políticas de Drogas. (2014). *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. En: <http://www.gcdpsummary2014.com/>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas– CICAD. (2015). *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. En:

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/alternativas-encarcelamiento.html>

Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia. (2009). *Drogas y Democracia: hacia un Nuevo Paradigma*. En: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf

Constitución Política de Colombia. (1991). En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Conferencia Episcopal Colombiana. (12 de noviembre de 2015). “*Marihuana con fines medicinales es aceptable*”. En: <https://www.cec.org.co/tags/uso-medicinal-marihuana>

Congreso de Colombia. (31 de enero de 1986). Estatuto Nacional de Estupefacientes. [Ley 30 de 1986] DO: 37.335.

Congreso de Colombia. (24 de julio de 2000). Por la cual se expide el Código Penal. [Ley 599 de 2000] DO: 44.097.

Congreso de Colombia. (19 de julio de 2002). Por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia. [Ley 745 de 2002] DO: 44.872.

Congreso de Colombia. (21 de enero de 2003). Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional. [Ley 796 de 2003] DO: 45.070.

Congreso de Colombia. (7 de julio de 2004). Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal. [Ley 890 de 2004] DO: 45.602

Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2009). Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política. [Acto Legislativo 02 de 2009] DO: 47.570

Congreso de Colombia. (24 de junio de 2011). Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre

- extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. [Ley 1453 de 2011] DO: 48.110
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2016). Por medio de la cual se reglamenta el acto legislativo 02 de 2009. [Ley 1786 de 2016] DO: 49.921
- Congreso Visible. (s.f.). “*Votación Nominal: Aprobación del título y el tránsito a siguiente debate del Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado*”. En: <http://www.congresovisible.org/votaciones/13391/>
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (19 de octubre de 2004). Sentencia n° 25000-23-25-000-2001-0022-02. [CP Nicolás Pájaro Peñaranda]
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (20 de febrero de 2014). Sentencia n° 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028). [CP Ramiro Pazos Guerrero]
- Consejo Nacional de Estupefacientes. (29 de mayo de 2015). Por la cual se ordena la suspensión del uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea. [Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015]
- Corey-Bloom, J., Wolfson, T., Gamst, A., Jin, S., Marcotte, T. D., Bentley, H., y Gouaux, B. (2012). Smoked cannabis for spasticity in multiple sclerosis: a randomized, placebo-controlled trial. *CMAJ: Canadian Medical Association Journal*, 184(10), 1143–1150. En: <http://doi.org/10.1503/cmaj.110837>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (18 de noviembre de 2008). Proceso No. 29183 [MP José Leonidas Bustos Martínez]
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (8 de julio de 2009). Sentencia 31531. [MP Yesid Ramírez Bastidas]
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (3 de septiembre de 2014). Proceso SP11726-2014. Radicación No. 33409. [MP José Leonidas Bustos Martínez]

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (12 de noviembre de 2014). Proceso No. 42617 (SP15519-2014). [MP Gustavo Enrique Malo Fernández]

Corte Constitucional. (5 de mayo de 1994). Sentencia C-221. [MP Carlos Gaviria Díaz]

Corte Constitucional. (9 de julio de 2003). Sentencia C-551. [MP Eduardo Montealegre Lynnet]

Corte Constitucional. (10 de febrero de 2004). Sentencia C-101. [MP Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional. (10 de septiembre de 2008). Sentencia C-879. [MP Manuel José Cepeda E.]

Corte Constitucional. (22 de julio de 2011). Sentencia C-574. [MP Juan Carlos Henao Pérez]

Corte Constitucional. (23 de noviembre de 2011). Sentencia C-882. [MP Jorge Ignacio Pretelt C.]

Corte Constitucional. (28 de junio de 2012). Sentencia C-491. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. (27 de marzo de 2014). Auto 073. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

Csete, J. (2014). Cost and benefits of drug-related health services. En *Ending the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (pp. 70-76). United Kingdom: LSE.

Defensoría del Pueblo. (12 de febrero de 2001). Resolución Defensorial no. 4. Sobre el impacto de fumigaciones en 11 proyectos de desarrollo alternativo en el Putumayo. Defensor del Pueblo Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (9 de febrero de 2016). *Plan Colombia 15 años*. En <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Colombia-DNP-15-a%C3%B1os.aspx>

El Espectador. (13 de enero de 2011). “¿Divorcio Santos – Uribe?”. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/divorcio-santos-uribe-articulo-244865>

El Espectador. (16 de diciembre de 2014). “Lo mío con la marihuana medicinal no son 'trabas': Uribe”. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/mio-marihuana-medicinal-no-son-trabas-uribe-articulo-533395>

- El Espectador. (16 de diciembre de 2014). *"Trabas de Uribe a marihuana medicinal para nada tienen fundamento"*. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/trabas-de-uribe-marihuana-medicinal-nada-tienen-fundame-articulo-533269>
- El Espectador. (2 de mayo de 2015). *"El glifosato es 'probablemente cancerígeno'"*. En: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-glifosato-probablemente-cancerigeno-articulo-558264>
- El País. (12 de noviembre de 2015). *Decreto sobre uso medicinal de la marihuana se queda corto: Juan Manuel Galán*. En: <http://www.elpais.com.co/colombia/decreto-sobre-uso-medicinal-de-la-marihuana-se-queda-corto-juan-manuel-galan.html>
- El Tiempo. (21 de febrero de 2009). *"Hay que corregir los excesos de la Política de Seguridad Democrática": ex presidente César Gaviria*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4832061>
- Embajada de Estados Unidos en Bogotá. (1999). Plan Colombia. Recuperado el 12 de diciembre a partir de <http://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>
- Estévez, A. y Esper, S. (2008). Las políticas públicas cognitivas: El enfoque de las coaliciones defensoras. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Fischer, M. (2014). *Coalition structures and policy change in a consensus democracy*. Policy Studies Journal, 42, 344-366.
- Fischer, M., Ingold, K., Sciarini, P., and Varone, F. (2015). *Dealing with bad guys: actor- and process-level determinants of the "devil shift" in policy making*. Journal of Public Policy, 36, 309-334.
- Galston, W., y Dionne, E. J. (2013). *The New Politics of Marijuana Legalization: Why Opinion is Changing* (p. 17). Washington D.C.: Brookings Institution. En: <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/29-politics-marijuana-legalization-galston-dionne>
- Gaviria U., A. (23 de octubre de 2014). *"La marihuana con uso terapéutico en el contexto colombiano"*. En:

- <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/lists/bibliotecadigital/ride/de/marihuana%20con%20uso%20terapeutico-contexto%20colombiano.pdf>
- Gaviria U., A. (26 de mayo de 2015). Intervención del Ministro de Salud en la Comisión Segunda del Senado, ante citación de control político sobre la decisión de suspender las aspersiones aéreas de cultivos ilícitos con glifosato. En: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Suspensi%C3%B3n-del-glifosato-es-una-decisi%C3%B3n-responsable-Minsalud.aspx>
- Gómez L., M. I. (2012). “El Marco de las Coaliciones de Causa -Advocacy Coalition Framework-”. Revista OPERA No. 12. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Gómez L., M. I. (2016). *Biodiversidad y políticas públicas. Coaliciones de causa en las políticas de acceso a recursos genéticos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (26 de agosto de 2012). Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (16 de mayo de 2014). Borrador Conjunto. Solución al problema de las drogas ilícitas. En: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-soluci%C3%B3n-al-problema-de-las-drogas-il%C3%ADcitas>
- Gupta, S. (9 de agosto de 2013). *Why I changed my mind on weed*. En: <http://edition.cnn.com/2013/08/08/health/gupta-changed-mind-marijuana/>
- Holguín S., C. y Palacio B., D. (30 de julio de 2007). Argumentos del Ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi, y del Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2007 – Senado, “por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”. Bogotá, D.C., Colombia.

- Inkster, N., y Comolli, V. (2013). *Drogas, inseguridad y Estados fallidos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. (diciembre de 2015). Informe Estadístico. En:
http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Informes%20y%20Boletines%20Estad%EDsticos/12%20INFORME%20DICIEMBRE%202015_.pdf
- Iturralde, M. y Ariza, L. J. (2011). El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía Londoño (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 271-300). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Larreamendy - Joerns, J., y Vence, M. F. (2011). La demanda como drama: la prevención y el tratamiento del uso de drogas en Colombia. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía Londoño (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 121-145). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Leach, W., Weible, C., Vince, S., Siddiki, S., & Calanni J. (2013). *Fostering Learning through Collaboration: Knowledge Acquisition and Belief Change in Marine Aquaculture Partnerships*. Journal of Public Administration Research and Theory, 24, 591-622.
- Londoño H., F. (4 de mayo de 2015). “El glifosato ha muerto... Viva la coca.”. En: <https://www.las2orillas.co/el-glifosato-ha-muerto-viva-la-coca/>
- Martinon Q., R. (2007). “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI. Núm. 2. (pp. 281-318).
- Mejía, D., y Restrepo, P. (2014). Why Is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries. En *Ending the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. (pp. 26-32). United Kingdom: LSE.
- Ministerio de Justicia y del Derecho y Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Reporte de Drogas de Colombia 2016*. Colombia

- Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud. (2008). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008*. Colombia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud. (2013). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013*. Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (26 de mayo de 2015). *Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, atiende citación en el Senado sobre glifosato*. [Archivo de video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=liOhI9XLfZk>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (23 de octubre de 2014). La marihuana con uso terapéutico en el contexto colombiano. Bogotá D.C. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/lists/bibliotecadigital/ride/de/marihuana%20con%20uso%20terapeutico-contexto%20colombiano.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (22 de diciembre de 2015). “Por el cual se reglamentan los aspectos de que tratan los artículos 3, 5, 6 y 8 de la Ley 30 de 1986” [Decreto 2467 de 2015]. DO: 49.869.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2016). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2016). *Informe Mundial sobre las Drogas 2016*. En: https://www.unodc.org/doc/wdr2016/V1604260_Spanish.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito [UNODCCP], (2001). *Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas 2001*. En: https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/report_2001-06-26_1_es.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (2013a). *El problema de las drogas en Las Américas*. En: http://cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp
- Organización de los Estados Americanos. (2013b). *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025*. En: <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/destacados/CO031032013-informe-escenarios-.pdf>

Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Partido Centro Democrático. (11 de diciembre de 2014). “*Sí a la ciencia, no al vicio*”: propone el expresidente Uribe. En: <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/si-la-ciencia-no-al-vicio-propone-el-expresidente-uribe>

Partido Centro Democrático. (13 de mayo de 2015). *Centro Democrático no está de acuerdo con actitud cómplice del Gobierno al prohibir el glifosato*. En: <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/centro-democratico-no-esta-de-acuerdo-con-actitud-complice-del-gobierno-al-prohibir-el>

Pastrana A., A. (21 de abril de 2001). Palabras del Presidente de la República de Colombia en la primera sesión plenaria de la III Cumbre de las Américas. Quebec, Canadá. En: <http://andrespastrana.org/portfolio-items/palabras-del-presidente-de-colombia-andres-pastrana-en-la-primera-sesion-plenaria-de-la-iii-cumbre-de-las-americas/?portfolioID=11250>

Pastrana A., A. (8 de enero de 2002). Palabras del Presidente de la República de Colombia con ocasión de la entrega de 14 helicópteros Blackhawks y la inauguración de un hangar de mantenimiento para la brigada de aviación del Ejército Nacional. Tolima, Colombia. En: <http://andrespastrana.org/portfolio-items/palabras-del-presidente-pastrana-con-ocasion-de-la-entrega-de-14-helicopteros-blackhawks-y-la-inauguracion-de-un-hangar-de-mantenimiento/?portfolioID=11250>

Peña, E. y Valero, D. (6 de mayo de 2012). “*¿La pelea entre Santos y Uribe llegó a un punto de no retorno?*”. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11728025>

Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa. (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. En: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (23 de enero de 2014). Presidente Santos reitera que el problema de las drogas hay que enfrentarlo internacionalmente. [Sistema Informativo del Gobierno]. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Enero/Paginas/20140123_03-Presidente-

Santos-reitera-que-el-problema-de-las-drogas-hay-que-enfrentarlo-internacionalmente.aspx

- Procuraduría General de la Nación. (12 de septiembre de 2014). *"Independientemente de la agenda de La Habana, el Estado no puede debilitar de ningún modo su combate contra los cultivos ilícitos"*, procurador general de la Nación en instalación de "Foro Internacional sobre Política de Droga". En: https://www.procuraduria.gov.co/portal/_Independientemente-de_la_agenda_de_La_Habana__el_Estado_no_puede_debilitar_de_ningun_modo_su_combate_contra_los_cultivos_ilicitos___procurador_general_de_la_Nacion_en_instalaci_n_de_Foro_Internacional_sobre_Pol_tica_de_Droga__.news
- Reyes A., Y. (9 de marzo de 2015). Palabras del Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, ante la 58 Sesión de la Comisión de Estupefacientes. Viena, Austria. En: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Discurso%20Ministro%20de%20Justicia%20en%20Viena.pdf>
- Roth D., A. (2015). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora
- Rubio S., R. y Rosero V., A. (2010). *"El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras"*. En A.-N. Roth Deubel (ed.). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp. 183-212.
- Sabatier, P. (1993). "Policy Change over a Decade or more". En P. A. Sabatier y H. C. Jenkins Smith (eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (1999). "The advocacy coalition framework: An assessment". In P. Sabatier (ed.). Theories of the Policy Process. Pp. 117–166. Boulder, CO: Westview Press.

- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". En P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press. Pp. 189-222.
- Sabatier, P. y Weible, C. y Mc Queen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*. Vol 37. Issue 1. Pp. 121-14.
- Santos C., F. (10 de diciembre de 2009). Fragmento de entrevista realizada en la W Radio. En: http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/francisco-santos-vicepresidente-de-la-republica-de-colombia/20091210/oir/922349.aspx
- Santos C., J. M. (24 de septiembre de 2010). Intervención ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su 65 Periodo de Sesiones Ordinarias. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100924_07.aspx
- Santos C., J. M. (2 de diciembre de 2011). Palabras del Presidente de la República de Colombia en la apertura de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111202_16.aspx
- Santos C., J. M. (24 de abril de 2012). Palabras en la instalación de la VI Cumbre de las Américas. Discurso Presidencial. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120414_09.aspx
- Santos C., J. M. (26 de septiembre de 2012). Palabras del Presidente de la República de Colombia ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su 67º Periodo de Sesiones Ordinarias. Nueva York, Estados Unidos. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/septiembreb/Paginas/20120926_07.aspx
- Santos C., J. M. (14 de agosto de 2014). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Foro 'Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?'. En: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140814_04-Palabras-del-Presidente-Santos-el-Foro-Politica-Drogas-tras-25-anos-muerte-Luis-Carlos-Galan.aspx#.U-0Xo_15NqU

- Santos C., J. M. (2 de junio de 2015). Palabras del Presidente de la República de Colombia en la instalación de la XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas. Cartagena, Colombia. En: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Junio/Paginas/20150602_04-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-instalacion-XXXII-Conferencia-Internacional-Control-Drogas.aspx
- Santos C., J. M. (22 de septiembre de 2015). Declaración del Presidente de la República de Colombia al poner en marcha la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos. Bogotá D.C., Colombia. En: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150922_01-Palabras-Declaracion-Presidente-Juan-Manuel-Santos-poner-marcha-Estrategia-Integral-Sustitucion-Cultivos.aspx
- Santos C., J. M. (22 de diciembre de 2015). Palabras del Presidente de la República de Colombia en la firma del decreto sobre uso del cannabis con fines médicos y científico. Bogotá D.C., Colombia. En: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Presidente-de-la-Republica-firmo-decreto-sobre-uso-de-cannabis-con-fines-medicos-y-cientificos>
- Semana. (9 de diciembre de 2014). *Procurador en contra de uso terapéutico de la marihuana*. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/procurador-se-declaro-en-contra-de-la-marihuana-medicinal/402508-3>
- The New York Times. (27 de julio de 2014). *Repeal Prohibition, Again*. New York. En: http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?_r=0
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111. Toro Pérez, C. (2013). Políticas antidrogas, narcotráfico y desarrollo alternativo en Colombia en un contexto global. ¿Hacia un cambio de estrategia? En A. Vargas Velásquez (Ed.), *Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la universidad* (pp. 211-225). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Toro P., C. (2013). Políticas antidrogas, narcotráfico y desarrollo alternativo en Colombia en un contexto global. ¿Hacia un cambio de estrategia? En A. Vargas Velásquez (Ed.),

- Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la universidad* (pp. 211-225). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- United States Government Accountability Office, (Octubre de 2008). *Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate*. En: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>
- Uprimny Yepes, R., Guzmán Rodríguez, D. E., y Parra Norato, J. (2012). *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny Yepes, R., Guzmán Rodríguez, D. E., y Parra Norato, J. (2013). *Penas alucinantes. La desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Uprimny Yepes, R. (10 de agosto de 2013). *Uruguay: la conspiración de los razonables*. En: <http://www.elspectador.com/opinion/uruguay-conspiracion-de-los-razonables-columna-439128>
- Uprimny Yepes, R. (30 de marzo de 2009). *Una dosis mínima de cordura*. En: <http://www.elspectador.com/columna132373-una-dosis-minima-de-cordura>
- Uribe R., N. (23 de abril de 2009). Acta No. 36. Intervención en el primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Consumo/Dosis_minima_de_Uribe/nicolas_uribe_rueda_dosis_minina_23abril_2009.html
- Uribe V., A. (7 de agosto de 2002). Discurso de posesión como Presidente de la República de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia. En: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/retomemos-el-lazo-unificador-de-la-ley-la-autoridad-democratica-la-libertad-y-la-justicia>
- Uribe V., A. (9 de febrero de 2003). Alocución del Presidente de la República de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia. En: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/alocucion-presidencial>

- Uribe V., A. (25 de marzo de 2004.) Intervención del Presidente de la República de Colombia ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington D.C., Estados Unidos. En: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/intervencion-ante-el-consejo-permanente-de-la-oea>
- Uribe V., A. (23 de noviembre de 2007). Palabras del Presidente de la República de Colombia en la reunión del Parlamento Latinoamericano. Bogotá, D.C., Colombia. En: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/palabras-del-presidente-uribe-en-la-reunion-del-parlamento-latinoamericano>
- Uribe V., A. (23 de septiembre de 2009). Intervención del Presidente de la República de Colombia en la 64ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos. En: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/64-asamblea-general-onu>
- Valencia C., F. y Palacio B., D. (20 de marzo de 2009). Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo 285 de 2009 Cámara y 20 de 2009 Senado. Aprobado como Acto Legislativo 02 de 2009. En: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03yp_numero=285yp_consec=21799
- Vargas M., R. (2008). Colombia y el nuevo mercado de drogas ilícitas. En Rangel Suárez, Alfredo (Ed.), *La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?* (pp. 309-373). Bogotá: Intermedio.
- Vargas M., R. (abril de 2012). La otra cara (sucia) del debate sobre drogas. *Le Monde Diplomatique*, p. 8. Colombia.
- Vega C., R. (2015). La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de estado. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 1-56). Colombia.

- W Radio. (12 de noviembre de 2015). *Gobierno suspendió el glifosato a petición de las Farc: procurador*. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-suspendio-el-glifosato-a-peticion-de-las-farc-procurador/20151112/nota/2995986.aspx>
- Wallace, A. (10 de junio de 2014). *“Santos y Uribe: un divorcio que retrata la política”*. En: <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/las-razones-del-divorcio-entre-santos-uribe/391159-3>
- Weible, C. M., y Sabatier, P. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. Handbook of public policy analysis. Pp. 123 – 136
- Weible, C., Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Henry, A., y deLeon, P. (2011). *A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue*. Policy Studies Journal, 39, 349-360.
- Youngers, C. (2013). El debate sobre políticas de drogas en América Latina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (13), 13-25.
- Youngers, C., y Schaffer, A. (2014). *Can Washington Still Dictate Drug Policy in the Americas?* New York: North American Congress on Latin America. En: <https://nacla.org/article/can-washington-still-dictate-drug-policy-americas>

8. ANEXOS

Anexo 1. Iniciativas y decisiones de las ramas del poder público frente a la política de drogas en Colombia. 2000 – 2015²⁶

Ley 599 del 24 de julio 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”.

Para los delitos sobre drogas aumentó las conductas tipificadas como delito, así como las penas para las mismas.

Ley 745 del 19 de julio de 2002 “Por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia”

Con esta Ley se tipificó una serie de conductas contravencionales penales y policivas, la mayor parte de ellas referida al consumo de estupefacientes o sustancias adictivas en presencia de menores, en establecimientos educativos o en lugares aledaños a estos.

Ley 796 del 21 de enero de 2003 “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

En el texto se incluyó la siguiente pregunta orientada a la reforma al artículo 16 de la Constitución, a fin de castigar la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas, como la cocaína, la heroína, la marihuana, el éxtasis u otras similares, así como la sanción con penas distintas de la privación de la libertad, el consumo y porte de esos productos para uso personal. “Pregunta: Para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno, ¿aprueba usted el siguiente artículo?”

Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003 de la Corte Constitucional. “Revisión de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

La Corte Constitucional declaró en su integridad, en lo referente al numeral 16, su inexequibilidad por violación al principio de publicidad, expresando que:

“Frente a esta nota introductoria la Corte encuentra al menos dos problemas, el primero tiene que ver con el empleo de las expresiones “para proteger” “contra el uso de cocaína...”, pues asocia una situación socialmente deseable, como es el control del abuso de ciertas sustancias psicoactivas, con la aprobación del proyecto de norma. Esto habla suficiente sobre la capacidad inductiva de la nota introductoria. El segundo problema es el de la adecuación o de la causalidad que podría establecerse entre la nota introductoria y la aprobación del artículo, que incluye la penalización del porte y consumo de sustancias alucinógenas, pues existen muchos análisis críticos de esas estrategias de penalización, según los cuales, este tipo de políticas, lejos de proteger, tiende a agravar la situación de los consumidores, en la medida en que los margina socialmente.”

Ley 890 del 7 de julio de 2004 “Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”.

Estableció en su Artículo 14 que: “Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo (...)”, incrementando las penas relacionadas con la conservación o financiación de plantaciones así como con el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 19 de octubre de 2004. Radicado 25000-23-25-000-2001-0022-02(AP) IJ, Consejero Ponente. Nicolás Pájaro Peñaranda.

El Consejo de Estado decidió negar una acción popular en la que se solicitaba suspender transitoriamente las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos con el herbicida Round - Up Ultra:

²⁶ Su presentación se hace en orden cronológico y fueron sombreadas en gris aquellas que se ajustan al prohibicionismo para diferenciarlas de las que promueven de una u otra manera la regulación y la toma de medidas alternativas a las que tradicionalmente se han implementado para combatir el problema del narcotráfico.

“De las pruebas reseñadas no se infiere, con certeza, que el Glifosato empleado para la erradicación de los cultivos ilícitos produzca daños irreversibles en el medio ambiente; por el contrario, hay elementos de juicio que permiten concluir que la regeneración de las zonas asperjadas se produce en lapso no muy largo y que, en cambio, numerosas hectáreas de bosques son destruidas por causa de la tala de éstos por los cultivadores ilícitos.”

Proceso No. 18609. Providencia del 8 de agosto de 2005 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Herman Galán Castellanos.

Examinó la punibilidad de una conducta consistente en portar para el consumo una cantidad de 1.24 gramos de cocaína, cuando lo permitido para tal fin es de 1 gramo. Aunque el procesado fue condenado en tanto estaba expendiendo droga, la Corte aborda lo referente a la dosis de aprovisionamiento para el consumo personal planteando que:

“Así las cosas, el guarismo de 0.24 gramos resulta incuestionablemente insignificante en la mare mágnam del tráfico de estupefacientes y por tanto inane en el campo de la antijuridicidad material, 1.24 gramos en poder de un consumidor, resulta igualmente intrascendente en el marco de la antijuridicidad, empero, 1.24 gramos en poder de quien la elabora con fines de traficar, o de quien la ofrece, vende, lleva consigo, almacene o conserve sin ser consumidor, puede tener relevancia, menor pero de todas maneras suficiente para un mínimo punitivo.”

Proyecto de Acto Legislativo 133 del 27 de septiembre de 2006.

Radicado por el entonces Ministro del Interior y Justicia, Carlos Holguín Sardi, -y archivado por vencimiento de términos- propuso modificar, entre otros, el artículo 16 de la Constitución, incluyéndole el siguiente texto:

“En garantía del libre y efectivo desarrollo de la personalidad, especialmente de niños y adolescentes, la ley podrá establecer sanciones no privativas de la libertad al consumo y porte de sustancias alucinógenas o adictivas para uso personal.”

Ley 1153 del 31 de julio 2007 “Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal.” Declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-879 del 10 de septiembre de 2008. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Estableció en su Capítulo V “De las contravenciones contra la salud pública”, penas de trabajo social no remunerado y sanciones en forma de multas a quien consumiera sustancias en presencia de menores y en establecimiento educativo o domicilio.

Proyecto de Acto Legislativo 22 del 22 de marzo de 2007.

Radicado durante la primera legislatura por el entonces Ministro del Interior y Justicia, Carlos Holguín Sardi con el fin de modificar la Constitución en su artículo 49 y ya no el artículo 16 respecto a la dosis personal argumentando la protección al derecho a la salud pública. En ponencia para primer debate a cargo de Armando Benedetti propuso archivarlo. En ponencia para segundo debate la comisión de ponentes propuso también archivarlo. Finalmente fue archivado por vencimiento de términos. En la exposición de motivos, el Ministro afirmaba entre otros que:

“Y los resultados de la desaparición de la sanción por el porte de estas sustancias, produjo como consecuencia, el aumento en el número de consumidores como en el volumen de droga consumida. Y es precisamente a ello es a lo que se dirige el acto legislativo: a facultar al legislador para proteger la salud con la imposición de sanciones no restrictivas de la libertad a quien porte o consuma sustancias adictivas o alucinógenas, y a hacer efectivo el mandato que impone a toda persona el deber constitucional de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”

Proyecto de Acto Legislativo 04 del 30 de julio de 2007.

Radicado durante la segunda legislatura por el entonces Ministro del Interior y Justicia, Carlos Holguín Sardi y el entonces Ministro de Protección Social, Diego Palacio Betancourt, nuevamente con el fin de modificar la Constitución en su artículo 49 y ya no el artículo 16 respecto a la dosis personal estableciendo sanciones no privativas de la libertad al consumo y porte de la dosis personal. Fue archivado en debate por proposición de los Senadores, Armando Benedetti Villaneda, Héctor Helí Rojas Jiménez, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas. Aunque en la exposición de motivos se moderó la posición en contra de la Sentencia C-221 de 1994, las fuentes a las que se remite no permiten hacer una comparación de los datos sobre consumo en el tiempo. Al respecto afirmó que:

“Sin que se pueda afirmar de manera científica que hay una relación causa-efecto entre la expedición de la Sentencia número C-221 de 1994 y los incrementos de drogas ilícitas en el país, sí podemos observar, desde el punto de vista epidemiológico, una asociación en el tiempo entre el momento de la aparición de dicha sentencia y el incremento evidente en las curvas de prevalencia de consumo de marihuana y cocaína en la población colombiana entre los 12 y 60 años como lo corroboran las anteriores gráficas del Estudio Nacional de Salud Mental y Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia 1997 y el Estudio Nacional de Salud Mental, Colombia 2003.”

Proceso No. 29183. Providencia del 18 de noviembre de 2008 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: José Leonidas Bustos Martínez.

Analizó el caso de un sujeto a quien durante una requisita le fueron hallados 29,9 gramos de marihuana distribuidas en 12 bolsas pequeñas. La Corte absolvió al enjuiciado porque se consideró que los 29,9 gramos de marihuana que tenía en su poder constituían un exceso ligero de la dosis personal y estaban destinados a su propio consumo.

“Se pregunta la Corte si la simple posesión de la cantidad aludida por encima de la dosis personal, puede en este caso justificar la intervención del derecho penal y legitimar la imposición de una sanción. Desde ningún punto de vista, teniendo en cuenta que en el proceso no se demostró que la conducta del acusado trascendiera la órbita de sus propios intereses, lo cual significa que la posesión de alucinógeno que se le imputa, no tuvo incidencia sobre derechos ajenos, individuales o colectivos o, lo que es igual, carece de trascendencia penal, sin que resulte válido su ejercicio so pretexto de proteger, a través del castigo, la propia salud del procesado adicto al consumo de marihuana, pues es un tema que sólo corresponde decidir a él en forma autónoma por ser el único rector de su propia vida. (...) Lo anterior no significa que en todos los casos en que a una persona se la encuentre en posesión de cantidades ligeramente superiores a la dosis personal o, inclusive, dentro de los límites de ésta, deba considerarse que no realiza conducta típica y antijurídica, eventualmente culpable y, por consiguiente, punible. Lo que quiere significar la Corte es que cada asunto debe examinarse en forma particular en orden a verificar la demostración de tales presupuestos, de manera que las decisiones de la justicia penal consulten verdaderamente los principios rectores que la orientan, como el de antijuridicidad que aquí se analiza. (...) Un diagnóstico oportuno de los aspectos que aquí quedaron expuestos, por parte de los funcionarios judiciales, contribuiría a un mejor desenvolvimiento de la actividad judicial estatal en la medida que sus recursos no se disiparían en asuntos insustanciales, sino que se enfocarían en los que, por su magnitud y trascendencia social, realmente requieran el ejercicio de la acción penal.”

Proyecto de Acto Legislativo 285 del 20 de marzo de 2009 Cámara y 20 de 2009 Senado, y su posterior aprobación como Acto Legislativo 02 del 21 de diciembre de 2009 “por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”.

Radicado por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, y el entonces Ministro de Protección Social, Diego Palacio Betancourt, tuvo como fuente de información actualizada el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Hogares de Colombia, llevado a cabo en el segundo semestre de 2008.

En la Exposición de Motivos se argumentó, entre otros, que:

“Es el clamor popular que ha recogido el Presidente de la República a lo largo de 6 años de gobierno en cada uno de los consejos comunales realizados en toda la geografía colombiana, para que se sancione el porte y consumo de drogas, conducta lesiva para la salud de la persona, de su núcleo familiar, de la comunidad en general, y particularmente según las estadísticas brindadas por diferentes fuentes, para la juventud. A través de la dosis personal, se está no solo

permitiendo el consumo masivo por la juventud, atentando contra su integridad personal y su salud, sino convirtiendo a los jóvenes en pequeñas mulas del narcotráfico, que con el argumento siempre esgrimible ante las autoridades de policía, de portar la dosis para uso personal, la cual no se encuentra penalizada en Colombia a partir de la sentencia de la Corte Constitucional, se dedican al expendio, venta y tráfico de drogas, aumentándose gravemente no sólo los índices de consumo de drogas ilícitas, sino del tráfico de estupefacientes, con gravísimos efectos tanto para la persona como para el Estado colombiano dentro del contexto de la lucha internacional contra las drogas.”

Proceso No. 31531. Providencia del 8 de julio de 2009 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Yesid Ramírez Bastidas.

Analizó el caso de un ciudadano que fue detenido portando 1,3 gramos de cocaína que llevaba en dos papeletas, y que fue condenado a 64 meses de prisión y el pago de una multa. La Corte absolvió al enjuiciado y presentó importantes reflexiones sobre la dosis de aprovisionamiento, así como otras en torno al consumo entre varios sujetos siendo posible que uno de ellos aporte la sustancia y no por eso cometa el delito de distribución en tanto como espacio colectivo se da una dinámica ritual que atañe solo a lo privado y a la intimidad del grupo de consumidores.

“Bien puede afirmarse que al concepto de dosis personal se liga el de “aprovisionamiento”, el cual se evidencia en dependientes (habituales, disfuncionales, destructivos) o experimentadores y ocasionales apenas en proceso de iniciación en ese mundo, a quienes como “consumidores hormiga” se les sorprende llevando consigo marihuana, cocaína (derivados) o cualquier otra droga que produzca dependencia física, psíquica y fenómenos de tolerancia, en cantidades escasas que sobrepasen los topes legalmente permitidos (...) En esa condición de afectación de su voluntad y limitaciones a su capacidad de auto-determinación, despliega comportamientos orientados a la consecución de la droga con la cual puede calmar sus apetencias (no ilimitadas). En esos propósitos, al encontrar la fuente de abastecimiento y previendo la persecución, opta por adquirir la “dosis personal” o alternatively la de “aprovisionamiento” para consumir y alterar de manera nociva su mente y su cuerpo no durante una oportunidad sino previendo la posibilidad de varias (en eventos, acompañado de varios sujetos consumidores), razón por la que en circunstancias como la que ahora es objeto de control constitucional y legal, puede aparecer como portador de cantidades un poco mayores de las permitidas, resultado objetivo que al valorarse al interior de una actuación como la presente, se proyecta carente de lesividad en la medida que aparece distante de los comportamientos del tráfico y de los objetivos del lucro.”

Ley 1453 del 24 de junio de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.”

Esta Ley modificó, entre otros, el Código Penal en su *Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.*, al eliminar de su texto la expresión “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal”. Posteriormente la Corte Constitucional en Sentencia C-491 del 28 de junio de 2012 analizó el caso resolviendo:

“Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 376 de la Ley 599 de 2000, tal como fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1453 de 2011, en el entendido de que no incluye la penalización del porte o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal, de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética, a las que se refiere el precepto acusado.”

Sentencia C-574 del 22 de julio de 2011 de la Corte Constitucional. “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo No 2 de 2009 “por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.”. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez

La Corte Constitucional se declaró inhibida para resolver sobre la demanda presentada en contra de las expresiones “El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica”, contenido en el Acto Legislativo 02 de 2009. No obstante, es de gran importancia en tanto presentó un análisis de los primeros intentos de reforma a la Constitución que se dieron una vez que se produjo la despenalización del porte y consumo de la dosis mínima de estupefacientes mediante la Sentencia C-221 de 1994, así como un análisis propiamente histórico en donde se estudiaron los debates que se produjeron en el Congreso para la aprobación de la reforma que dio lugar al Acto Legislativo 02 de 2009. Además, se manifestó que:

“Teniendo en cuenta lo anterior, la norma no iría en contra del precedente de la Sentencia C-221 de 1994 y las Sentencias de la Corte Suprema sobre antijuridicidad material en la llamada “dosis de aprovisionamiento”, ya que no se trataría de penalizar en este caso, sino de prohibir. Por último se debe resaltar que en esta primera parte del inciso sexto se establece como excepción de la prohibición, la prescripción médica.”

Sentencia C-491 del 28 de junio de 2012 de la Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

La Corte analizó el caso de demanda de inconstitucionalidad artículo 11 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 al eliminar de su texto la expresión “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal”, afirmando que:

“24.2. De modo que el concepto de dosis personal, corresponde a una categoría jurídica que se encuentra vigente y regulada en el orden jurídico colombiano, respecto de la cual la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha efectuado notables desarrollos en los que ha declarado la no punibilidad del porte de sustancias estupefacientes en cantidades de baja significación. Para el efecto, ha relacionado los principios constitucionales de dignidad, libertad y libre desarrollo de la personalidad, con categorías penales como la ausencia de lesividad material de estas conductas, toda vez que se trata de comportamientos que carecen de relevancia para la afectación de los bienes jurídicos que protege el tipo penal del artículo 376, que trascienden la salud pública, alcanzando otros valores como la seguridad pública y el orden económico y social.”

Ley 1566 de 31 de julio de 2012: “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a Sustancias Psicoactivas”.

En el año 2008 el Senador Juan Manuel Galán Pachón radicó el Proyecto de Ley 239 “Por la cual se califica la adicción a sustancias psicoactivas ilícitas como enfermedad ruinosa, catastrófica o de alto costo, se decretan disposiciones sobre la atención a drogadictos por el Sistema de Seguridad Social y se crea el certificado de conformidad Entidad Libre de Drogas”. Este proyecto fue archivado ante el vencimiento de la legislatura, pero fue nuevamente presentado el 24 de agosto de 2010, surtiendo los trámites requeridos para convertirse luego en la Ley 1566 de 2012.

Esta es entonces la primera ley que reconoce la adicción a sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública, y no ya como un problema de orden público, garantizando además una atención integral por parte del Estado e incluida como enfermedad en el Plan Obligatorio de Salud.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del 20 de febrero de 2014. Radicado 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028), Consejero Ponente. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Fallo a partir de la demanda contra La Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, presentada por el señor Luis Elí Medina el 5 de mayo del año 2000, en ejercicio de la acción de reparación directa por los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales que se produjeron sobre el cultivo de lulo –aproximadamente dos hectáreas- de su propiedad por la fumigación de cultivos ilícitos ubicados en cercanías a su predio en la vía Algeciras – Balsillas, vereda Toscana, Departamento del Huila. En la referida Providencia la Sala, entre otros, falló:

“TERCERO: (...) iii) Exhortar al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución estipulado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, examine la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general.”

Auto 073 del 27 de marzo de 2014. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
La Sala, en su labor de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en su Orden número 15 dispuso:

“ORDENAR a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de

Nariño, y al Ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, realicen los estudios técnicos y científicos que correspondan para determinar el impacto de las actividades (1) de aspersiones aéreas con glifosato, y (2) de exploración y explotación minera, sobre (a) el medio ambiente y (b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño. Conforme a lo anterior, estas autoridades deberán remitir a esta corporación en el término de tres (3) meses contados desde la notificación de este Auto, los correspondientes informes con los estudios realizados y las conclusiones a las que llegaron. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la sección V:C., en caso de no llegar durante dicho término a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas en los territorios ancestrales de la región pacífica de Nariño producto de una o varias de las actividades evaluadas, se ORDENA a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región”.

Proyecto de Ley 80 del 2 de septiembre de 2014 “Por medio del cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009”. Radicado por el Senador Juan Manuel Galán Pachón y que llevará a la posterior sanción de la Ley 1787 del 6 de julio 2016.

En la exposición de motivos se informó que:

“En relación con el uso de la marihuana, es importante anotar que de la literatura consultada, no encontramos ninguna que le atribuya a esta planta, consecuencias nocivas, de la misma intensidad que las del alcohol, la cocaína, opio y sus variantes morfina o heroína. Aunque encontramos que se reportan posibles impactos respiratorios cuando se utiliza la inhalación como forma de administración de esta sustancia, aún no se ha registrado ninguna fatalidad por consumo de THC o cannabis. (...)

Como se ha presentado a lo largo de esta exposición de motivos, en Colombia no tenemos antecedente de un debate abierto y una discusión informada sobre nuevas formas de atender el problema de las drogas y específicamente sobre el uso terapéutico de la marihuana. A pesar de que nuestro ordenamiento jurídico contiene normas como la de permitir el porte de una dosis mínima, Colombia no ha llevado a cabo estudios serios que le permitan recoger la información necesaria para optar o elegir modelos más eficaces de lucha contra el tráfico de estupefacientes.”

Proceso No. 42617 (SP15519-2014). Providencia del 12 de noviembre de 2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente Dr. Gustavo Enrique Malo Fernández

Analizó el caso de un ciudadano a quien durante una requisita le fueron hallados 52 gramos de marihuana y 0,8 gramos de cocaína, y quien fue absuelto por el juzgado pero la Fiscalía interpuso recurso de casación el cual fue negado en 2014 mediante la presente providencia, en la cual entre otros se manifestó que:

“La posición uniforme de la Corte en relación al porte de estupefacientes destinado al consumo se puede sintetizar así: si la cantidad que se lleva consigo sobrepasa ligeramente la dosis legal de uso personal carecerá de lesividad por su insignificancia. Un exceso superior, aun cuando sea para el propio consumo, siempre será antijurídico porque hace presumir –de derecho– el riesgo para la salud pública, el orden socioeconómico y la seguridad pública (...) En síntesis, a partir del Acto Legislativo No 02 de 2009 puede concluirse: 1) Que si bien se prohibió a nivel constitucional el porte y el consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, también lo es que se limitó la respuesta estatal ante las conductas que violen la prohibición, a medidas de carácter administrativo; 2) Que la finalidad de la respuesta estatal será siempre pedagógica, profiláctica y terapéutica, nunca la represiva; y, 3) Que el consumidor de drogas y especialmente el adicto o farmacodependiente, fue erigido como sujeto de una protección estatal reforzada. En adelante, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los órganos de policía judicial deberán dirigir su persecución hacia los verdaderos traficantes de narcóticos que son quienes lesionan o ponen en peligro efectivamente los bienes jurídicos tutelados. En cambio, a los consumidores habrán de brindarles la protección reforzada a que también están obligados por ser todas ellas autoridades estatales.”

Consejo Nacional de Estupefacientes. Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015, “Por la cual se ordena la suspensión del uso de herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea”.

Resuelve en su Artículo 1:

“ORDENAR la suspensión en todo el territorio nacional del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea autorizadas en el artículo 1o de la Resolución número 0013 de junio 27 de 2003, una vez la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) revoque o suspenda el Plan de Manejo Ambiental, el cual fue impuesto mediante Resolución número 1065 de junio 15 de 2001, modificada por las Resoluciones número 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 0672 de julio 4 de 2013, para la actividad denominada “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato”, de conformidad con el marco jurídico ambiental y sin menoscabo del patrimonio y la seguridad nacional en materia de lucha contra las drogas.”

Proceso No. 44891 (SP7600-2015). Providencia del 17 de junio de 2015 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrada Ponente Dr. Patricia Salazar Cuéllar.

Analiza el caso de un ciudadano a quien durante un procedimiento de requisa se le descubrió que llevaba consigo en un bolso “canguro”, una parte de una planta de marihuana recién cortada (tallos, semillas y hojas) que pesó 124,1 gramos. El caso es relevante en tanto deja claro que no es punible el cultivo de hasta 20 plantas como que una parte de ella arrancada no es estupefaciente:

“Ahora bien, si a diferencia de como lo sugirió la Procuradora, planta no es solamente el ser orgánico que vive y crece adherido al suelo, sino “*el que ha sido arrancado de la tierra o del cual se conserven sus hojas*”, claramente resulta equivocado expresar que la descubierta en poder del procesado, así no fuera una planta completa sino una parte de ella, se ajuste al concepto de “*estupefaciente*” o de “*droga que produzca dependencia*” a que se refiere el artículo 376 del Código Penal. Era una planta en concordancia con el artículo 2° del Decreto Reglamentario 3788 de 1986 y, en consecuencia, si se tiene en cuenta que el artículo 375 del Código Penal únicamente penaliza cultivar, financiar o conservar más de 20 plantas de las que pueda extraerse droga que produzca dependencia, se concluye sin discusión que el Tribunal violó directamente el artículo 376 del Código Penal por aplicación indebida, al atribuirle a JUAN DIEGO MADRIGAL PESCADOR como tráfico de estupefacientes la conducta de conservar una planta de marihuana o una parte de ella, la cual no estructura –por la razón ya dicha— el delito de “*conservación o financiación de plantaciones*” descrito en el artículo 375 del Código Penal.”

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015, “Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución”.

Artículo Primero: Ordenar la suspensión, en virtud del principio de precaución, de las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con Glifosato – PECIG en el territorio nacional, amparadas por el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución 1065 do 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 1054 do septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 672 de julio 4 do 2013, cuyo titular es el Ministerio de Justicia y del Derecho, por las razones ampliamente expuestas en la parte motiva del presente acto.

Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015 “Por el cual se reglamentan los aspectos de que tratan los artículos 3, 5, 6 y 8 de la Ley 30 de 1986”.

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión de semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, así como los procesos de producción y fabricación, exportación, importación y uso de éstas y sus derivados destinados a fines estrictamente médicos y científicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de normas y jurisprudencia